

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

EUGÊNIA ARTECHE DO AMARAL

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL:**

Instrumento Regulatório em Face dos Danos Ambientais no Rio Grande do Sul

Porto Alegre

2024

Eugênia Arteche do Amaral

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL:**

Instrumento Regulatório em Face dos Danos Ambientais no Rio Grande do Sul

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: André Marengo

Porto Alegre

2024

Eugênia Arteche do Amaral

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL:**

Instrumento Regulatório em Face dos Danos Ambientais no Rio Grande do Sul

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

APROVADO EM: Porto Alegre, 08 de fevereiro de 2024

BANCA EXAMINADORA:

---

André Marenco – Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFRGS

---

Lorena Cândido Fleury – Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação de Sociologia da UFRGS

---

Verônica Korber Gonçalves – Departamento de Economia e Relações Internacionais e Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS

Porto Alegre

2024

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família pelo carinho e pelo amparo. Ao meu pai por me ensinar sobre a importância dos estudos e do conhecimento. À minha mãe por me mostrar a crucialidade das causas ambientais. E às minhas irmãs Aurora, pela dedicação e apoio incondicional, e Karine, pelo suporte e contribuições para a finalização desse trabalho.

Aos meus amigos. Ao meu grupo da escola pelo convívio e compreensão ao longo da minha trajetória. E à minha amiga e colega Marília pela parceria durante todo o percurso universitário.

Ao meu orientador, prof. Marengo, pela disponibilidade, correções e incentivos na condução desse trabalho e na concretização da minha formação.

E aos demais que, de algum modo, participaram e participam da minha caminhada.

Os meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

A partir do cenário vigente de emergência ambiental, com severas repercussões na qualidade de vida e no bem-estar dos indivíduos e da coletividade, é imposta uma demanda pela construção de respostas adequadas e eficazes para a tutela do meio ambiente. Nesse sentido, o estudo em apreço objetiva traçar o perfil dos Termos de Ajustamentos de Condutas (TAC) pelo Ministério Público Estadual em face da ocorrência de danos ambientais no Rio Grande do Sul. A metodologia empregada é a pesquisa qualitativa, descritiva e documental, com detalhamento das características formais dos Termos e com levantamento bibliográfico e legislativo. No Brasil, as políticas públicas ambientais são predominantemente regulatórias, com hegemonia da normatização. Dentre os inúmeros mecanismos regulatórios ambientais, o TAC é destaque, sendo um instrumento negocial utilizado pela Administração Pública no intuito de ajustar as condutas aos parâmetros legais. Na celebração do documento em tela, é evidenciado o protagonismo do Ministério Público nas demandas coletivas e ambientais, atuando como fiscal da lei. A pesquisa constatou que o dano ambiental é tratado como uma irregularidade legal, sendo a indenização o principal tipo reparatório adotado e a autuação mormente sobre pessoas físicas. Por fim, sublinha-se a urgência em refletir acerca das formas de tratamentos de conflitos ambientais, reiterando a qualificação de instrumentos jurídicos e administrativos com propósitos na tutela do meio ambiente.

**Palavras-Chave:** Termo de Ajustamento de Conduta; Meio Ambiente; Políticas Regulatórias

## **ABSTRACT**

The current scenario of an environmental emergency, with severe repercussions on the quality of life and well-being of individuals and the community, imposes a demand for adequate and effective responses to protect the environment. The study in question aims to outline the profile of the Terms of Conduct Adjustments (TCA) by the State Public Prosecutor's Office in the face of environmental damage in Rio Grande do Sul. The methodology is qualitative, descriptive and documental research, detailing the formal characteristics of the TCAs, as well as a bibliographical and legislative survey. In Brazil, environmental public policies are predominantly regulatory, with the hegemony of standardization. Among the numerous environmental regulatory mechanisms, the TCA stands out as a negotiating instrument used by the Public Administration to adjust conduct to the legal parameters. The Public Prosecutor's Office plays a leading role in collective and environmental demands, acting as an enforcer of the law. The research found that environmental damage is treated as a legal irregularity, with financial compensation being the main type of reparation adopted, and the fines are applied mainly to private individuals. Finally, it highlights the urgency of reflecting on ways of dealing with environmental conflicts, reiterating the qualification of legal and administrative instruments with the purpose of protecting the environment.

**Keywords:** Terms of Conduct Adjustments; Environment; Regulatory Policies.

## **LISTA DE QUADROS**

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Fundamentação Legal dos TACs Ambientais ..... | 42 |
|--|----|

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 - Assuntos da Conduta .....                 | 37 |
| Gráfico 2 - Tipo de Processo de Origem (classe) ..... | 38 |
| Gráfico 3 - Ano de Celebração do TAC .....            | 40 |
| Gráfico 4 - Tipo de Ajustante .....                   | 41 |
| Gráfico 5 - Tipo de Reparação Ambiental .....         | 45 |



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEDA - Associação Encantadense de Defesa Animal  
AIPAN - Associação Ijuicense de Proteção ao Meio Ambiente Natural  
ANA - Agência Nacional das Águas  
CACOL - Cadastro Nacional de Ações Coletivas  
CAR - Cadastro Ambiental Rural  
CDC - Código de Defesa do Consumidor  
CNJ - Conselho Nacional de Justiça  
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público  
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONSEPRO - Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública de Encantado  
CSMP - Conselho Superior do Ministério Público  
EP - Ente Público  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente  
FRBS - Fundo para Reconstituição de Bens Lesados  
IBAMA - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
MDR - Ministério do Desenvolvimento Rural  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MPRS - Ministério Público do Rio Grande do Sul  
MPT - Ministério Público do Trabalho  
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PCA - Plano de Controle Ambiental  
PF - Pessoa Física  
PJ - Pessoa Jurídica  
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente  
PRAD - Plano de Recuperação de Áreas Degradadas  
RS - Rio Grande do Sul  
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente  
SFB - Serviço Florestal Brasileiro  
SINAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SINGRH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SISRESPIA - Sistema de Responsabilização por Ilícitos Ambientais

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....   | 12 |
| 2. EMERGÊNCIA AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS ..... | 14 |
| 2.1. BREVE PANORAMA SOBRE A EMERGÊNCIA AMBIENTAL .....        | 14 |
| 2.2. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL .....      | 17 |
| 2.3. POLÍTICAS AMBIENTAIS REGULATÓRIAS .....                  | 20 |
| 3. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) .....                | 25 |
| 3.1. O QUE É O TAC .....                                      | 25 |
| 3.2. TAC EM MATÉRIA AMBIENTAL .....                           | 27 |
| 4. MINISTÉRIO PÚBLICO .....                                   | 29 |
| 5. HIPÓTESES .....  | 33 |
| 6. METODOLOGIA .....  | 34 |
| 7. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS .....                        | 36 |
| 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                 | 49 |
| REFERÊNCIAS .....   | 52 |

## 1. INTRODUÇÃO

A emergência ambiental vigente submete à objurgação a relação entre sociedade e natureza; apesar do crescimento da defesa ao meio ambiente, cujo debate alcança vasto público, a maioria das medidas intencionadas para reverter e/ou amenizar esse quadro apresentam dificuldade em obter resultados satisfatórios. Partindo do alarme de Marques sobre o “colapso socioambiental em curso” (2023, p. 42), é indispensável a construção de respostas adequadas e eficazes para a tutela do meio ambiente, principalmente no Brasil, que abriga altos níveis de abundância e de variedade de recursos naturais (megadiverso). Nessa acepção, é pertinente uma revisão crítica dos aparatos administrativos e jurídicos utilizados pelo Estado para a proteção e para a conservação da natureza, considerando tanto o protagonismo quanto a potencialidade dos instrumentos normativos existentes nas políticas ambientais (Barros *et al*, 2012).

Da importância de conduzir as elaborações normativas na temática, de criar e direcionar políticas públicas ambientais e de ordenar as intervenções humanas na natureza, o presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo principal traçar o perfil de aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo Ministério Público Estadual em face da ocorrência de danos ambientais no Rio Grande do Sul (RS), proporcionando compreensões acerca das intervenções regulatórias presentes na política ambiental no estado. De modo específico, a pesquisa pretende reunir as normas regulamentadoras das políticas ambientais e do TAC e revisar as referências teóricas da literatura de políticas públicas envolvendo as políticas ambientais no Brasil, o TAC e o Ministério Público.

No intento de investigar a aplicação do TAC como instrumento regulatório ambiental, a metodologia adotada no estudo é a pesquisa qualitativa, descritiva e documental, com delimitação do perfil dos Termos (descrição detalhada das características formais) a partir da análise dos documentos disponibilizados no Portal da Transparência do Órgão Ministerial. Em conjunto, será realizada pesquisa bibliográfica e legislativa, com levantamento da produção acadêmica e das normas regulamentadoras sobre os TACs; sobre o Ministério Público, com foco na atuação como fiscal da lei; e sobre as políticas ambientais, particularmente de tipo regulatórias. A condução desses métodos possibilitará conceber reflexões que propiciem um conhecimento crítico acerca da atividade regulatória no âmbito da política ambiental e da importância do Ministério Público na condução dessa, além de reforçar a transdisciplinaridade do Trabalho.

O escrito em comento está organizado em oito seções, incluindo a Introdução como primeira. A segunda discorre sobre a emergência ambiental e as políticas públicas ambientais, enfatizando a normatização das políticas e aprofundando as medidas regulatórias. A terceira é centrada no TAC, com conceituação desse e com contextualização do uso na área ambiental. A quarta trata do Ministério Público e sua atuação. A quinta descreve as hipóteses formuladas pela pesquisa. A sexta anuncia a metodologia adotada durante o estudo. A sétima é focada na análise dos dados e na discussão dos resultados obtidos. A oitava, como desfecho, reúne as principais considerações elaboradas no decorrer do Trabalho.

## 2. EMERGÊNCIA AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

### 2.1. BREVE PANORAMA SOBRE A EMERGÊNCIA AMBIENTAL

Ecoa um consenso científico sobre o estado generalizado de emergência ambiental e os impactos maléficos na qualidade de vida e no bem-estar dos indivíduos e da coletividade. Conquanto o presente Trabalho empregar várias expressões válidas para endereçar esse quadro consternante de degradação da natureza, uma definição formalizada aplicável é a trazida por Lenton *et al* sobre emergência (2019 *apud* Marques, 2023), sendo, resumidamente, uma situação emergente aquela em que o risco (probabilidade de dano) e a urgência (razão entre o tempo de reação e de intervenção) são altos<sup>1</sup>.

No caso, é reconhecida a emergência ambiental pela magnitude dos danos ao meio ambiente e pelo tempo de reação exíguo para a reversão ou para a amenização do quadro. Numa exposição sintetizada (Ansori; Yusuf, 2023; Marques, 2023; Muniz, 2010), o contexto global é marcado por problemas interconectados como: as mudanças climáticas – essas impulsionadas pela emissão de gases estufas que têm elevado drasticamente a temperatura global –; o aumento do nível dos oceanos e a frequência de eventos climáticos extremos; a perda da biodiversidade, com extinção de espécies da flora e da fauna pela interferência antrópica excessiva no equilíbrio dos ecossistemas; e a poluição e o esgotamento de recursos naturais, com graves repercussões na saúde humana e com acentuação das desigualdades sociais.

A emergência ambiental, então, é prioridade corrente, mas tal pauta não é recente. Desde os anos 1960, quando as problemáticas ambientais adquirem visibilidade global (Figueiredo; Cruz, 2013; Matos; Santos, 2018), é progressiva a realização de pesquisas e de documentos voltados para a denúncia de comportamentos das sociedades que engendram prejuízos ambientais, indicando a urgência em conceber modos de vida sincronizados com a natureza. Somado a isso, a difusão dessas problemáticas, em que a degradação ambiental ultrapassa fronteiras, o que reflete numa necessidade de adequação de sistemas jurídicos e de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> “Definimos emergência (E) como o produto da multiplicação do risco pela urgência. O risco (R) é definido pelas seguradoras como probabilidade (p) multiplicada pelo dano (D). A urgência (U) é definida em situações de emergência como o tempo de reação a um alerta ( $\tau$ ) dividido pelo tempo de intervenção restante para evitar um mau resultado (T). Assim:  $E = R \times U = p \times S \times \tau / T$ . A situação é uma emergência se o risco e a urgência forem altos. E, se o tempo de reação for maior que o tempo de intervenção ainda restantes ( $\tau / T > 1$ ), perdemos o controle” (Lenton *et al*, 2019 *apud* Marques, 2023, p. 43).

Em 1968 é formado o Clube de Roma, responsável pelo Relatório *Meadows*, “Limites do Crescimento”, em que é apresentada a dicotomia entre crescimento econômico e proteção ambiental (de Oliveira, 2012), expondo também as disparidades entre norte e sul global quanto à biodiversidade e à geopolítica. Posteriormente são realizadas inúmeras convenções sobre meio ambiente, como a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagens em Perigo de Extinção, de 1973; a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, de 1985; e a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 1989.

Outra publicação relevante é o Relatório de *Brundland* em 1987, intitulado “Nosso Futuro Comum”, com sugestão do alinhamento da economia com a ecologia, numa ótica mais otimista em comparação com o “Limites do Crescimento” (de Oliveira, 2012). Ainda, da mitigação das mudanças climáticas, é destacável o Protocolo de Kyoto, de 1997, sendo o primeiro acordo internacional oficial acerca da redução das emissões de gases do efeito estufa na atmosfera com metas e prazos; e o Acordo de Paris, de 2015, em correção às falhas do anterior, sendo um compromisso internacional de freamento do aquecimento global; ambos os documentos foram aprovados por meio de decretos no Brasil, respectivamente: Decreto Legislativo n. 144 (Brasil, 2002), e Decreto n. 9.073 (Brasil, 2017).

As preocupações quanto aos desequilíbrios ambientais alcançam, assim, uma escala global, com reconhecimento dos impactos negativos para a humanidade como um todo - sem ignorar a incidência desigual sobre os grupos sociais (Quintana; Hacon, 2011). Na virada do milênio, como fruto dos eventos anteriores, foi ratificada a Carta da Terra (Boff, 2022), um documento que alerta para o momento crítico em que se encontram as condições planetárias; a responsabilidade universal é prescrita, junto com a principiologia das sociedades, calcada na integridade ecológica, na justiça social e econômica e na paz universal. A Carta é digna de menção ao tratar da crise ambiental pela percepção integrada dos problemas socioambientais da humanidade e pela dramaticidade e esperança atribuída à situação.

Não obstante aos alertas e às tentativas de respostas previamente citadas, o recente Relatório Global de Desenvolvimento Sustentável 2023, intitulado *Times of Crisis, Times of Change: Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development* (ONU, 2023), alega a insuficiência das mudanças – vistas como incrementais e fragmentadas – voltadas para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), esses que configuram uma coleção de 17 metas globais, estabelecidas num processo liderado pela Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com o Relatório, indicadores como a redução global de gases do efeito estufa, a remoção de subsídios aos combustíveis fósseis e a prevenção da extinção de

espécies sofreram uma tendência de “deterioração” do seu progresso desde a última avaliação, além de outros vários indicadores estagnados como a conservação de áreas biodiversas e a redução de consumo interno de materiais (ONU, 2023).

No Brasil esse cenário de crise se repete. Além de potência emergente e de detentor de riquezas naturais, o país é destaque na agenda ambiental, com histórico de vanguardista nas políticas da área. No entanto, a atuação ambiental do Estado tem sido, nos últimos anos, gradualmente arrefecida, com recordes de desmatamento e de devastação vegetativa, com eventos climáticos extremos de secas e de enchentes, e com perda acelerada da biodiversidade, dentre outros. A exploração predatória de recursos naturais no país promovida pelas atividades econômicas, sobretudo nos moldes extrativistas (Acosta; Brand, 2019) – tal como do Agronegócio –, é outro aspecto estritamente relacionado com o agravamento do colapso ecológico vigente, com subordinação da gestão ambiental aos interesses econômicos (Leandro *et al*, 2015).

Ainda, a ascensão de ideologias presentes na conjuntura brasileira com a eleição de Jair Bolsonaro como presidente em 2019 é imprescindível ao abordar a degradação ambiental. A perspectiva de que a regulação e a proteção ambiental são um entrave ao desenvolvimento, mormente o econômico (Scantimburgo, 2018), adicionada ao descaso com a técnica e com o conhecimento científico, é causa de desdém e de abandono das causas ambientais. Apesar da não reeleição, as mudanças ocorridas no campo ambiental durante o mandato de Bolsonaro foram intensas, com forte abalo na estrutura de controle e de fiscalização do meio ambiente.

É indubitável a demanda por ações coordenadas para a resolução dos problemas ambientais, esses profundos e complexos e que compreendem dimensões sociais, econômicas, políticas etc., satisfazendo as necessidades presentes da sociedade sem comprometer as gerações futuras. Inclusive, o Sistema das Nações Unidas no Brasil, almejando o desenvolvimento sustentável do Brasil, concentrou as suas iniciativas no “aprimoramento de políticas públicas e outras iniciativas de desenvolvimento e no fortalecimento de capacidades institucionais” (ONU, 2022, p. 6)

Nisso, um conceito fundamental é o de política ambiental, podendo ser definida como um “conjunto de atividades e procedimentos com os diferentes níveis de competências e organizações [...] que pretendem alcançar determinados fins de proteção do meio ambiente e conservação da natureza” (Fernandez-Vítora, 1997 *apud* Scardua; Bursztyn, 2003, p. 300). Outra concepção de política ambiental é:

[...] qualquer medida de um governo ou corporação ou outra organização pública ou privada sobre os efeitos das atividades humanas sobre o meio ambiente, particularmente aquelas medidas que são destinadas a prevenir ou reduzir os efeitos



nocivos das atividades humanas sobre os ecossistemas. [tradução própria] (Bueren, 2023)

Com suporte na definição elencada e na relevância de compreender as ações pela sustentabilidade empregadas no país, sem menosprezar a árdua tarefa de travar a degradação do meio ambiente, a próxima seção abarca o histórico das políticas públicas ambientais no Brasil, sublinhando a hegemonia da normatização.

## 2.2. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Nos anos 1970 é inserida a discussão das problemáticas ambientais na administração pública no Brasil, com criação de órgãos federais e estaduais como a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973 (Moura, 2016; Leandro *et al*, 2015). Tal conjuntura é fruto da pressão dos movimentos ambientalistas e dos organismos internacionais e de episódios como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo 1972, do direito fundamental ao meio ambiente, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou Conferência Rio 1992, do desenvolvimento sustentável (Figueiredo, 2018).

É devido ressaltar que, nas décadas anteriores, precisamente entre os anos 1930 e 1960, existiam políticas setoriais nas quais incidiam as questões ambientais; entretanto, a orientação dessas ações era quanto à administração dos recursos naturais, num viés econômico, sem configurar propriamente uma política ambiental ou um arcabouço institucional de gestão ambiental (Moura, 2016). Apesar de legislações como o Código de Águas, do Decreto n. 24.643 (Brasil, 1934), os parâmetros ambientais do período em tela não tinham como finalidade a proteção e a preservação ambiental (Moura, 2016).

Posto isso, em geral, releva-se a incorporação gradativa das preocupações ambientais no tratamento jurídico e normativo no Brasil, quanto à exigência da regulação entre a atividade humana de intervenção e de utilização dos recursos naturais. Tornam-se ostensivas as respostas e os esforços de operadores do direito para a concretização e o preenchimento das garantias e dos deveres ambientais; a demanda internacional de formalização da discussão sobre o desastre ambiental que persegue a sociedade moderna, ademais, impulsionou a adaptação da legislação nacional, a incorporação de tratados e de convenções e a criação de normativas voltadas às urgências ambientais.

Dos marcos legais e institucionais sobre o meio ambiente, salienta-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecida pela Lei n. 6.938 (Brasil, 1981). A PNMA, como descrito no artigo 2º, “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (Brasil, 1981), englobando propostas para o desenvolvimento socioeconômico, para a proteção da dignidade humana e para a segurança nacional. Tal norma fundou a arquitetura legislativa ambiental (Barros *et al*, 2012; Leandro *et al*, 2015), instruindo os princípios, os valores, os instrumentos e os objetivos da gestão ambiental. Também, é tida como marco jurídico da normatização dos interesses coletivos e difusos no país, com inclusão de meios processuais na proteção do meio ambiente (Arantes, 1999, p. 85).

A PNMA constituiu, ainda, o SINAMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981), determinando um arranjo de sistemas de políticas ambientais com coordenação federativa, envolvendo todos os entes e aspirando melhores políticas públicas e de forma mais equânime em âmbito territorial. Cabe manifestar que, pela diversidade e pela dispersão das codificações ambientais, foram adotados outros microssistemas: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH); e Sistema de Responsabilização por Ilícitos Ambientais (SISRESPIA) (Rocha, 2023).

O SISNAMA, ao estabelecer uma rede descentralizada de agências governamentais cujo propósito é assegurar a implementação e o monitoramento da PNMA, é estruturado por órgãos de diferentes níveis hierárquicos, a saber: superior, consultivo e deliberativo, central, executor, setoriais, seccionais e locais. O organograma é composto, respectivamente, por: Conselho de Governo, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e Secretarias estaduais e municipais (Brasil, 1981).

Em seguimento, a conduta ativa das instituições jurídicas na proteção ambiental é vislumbrada na promulgação da Lei n. 7.347 (Brasil, 1985), da disciplina da Ação Civil Pública, de responsabilidade por danos a direitos coletivos, tal como o meio ambiente, que se tornou objeto de processos judiciais. Como será reiterado em momento oportuno, a experiência acumulada pelo uso dessa norma mostra o protagonismo da tutela jurídica ambiental e da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos associados com a área ambiental.

Outro destaque na defesa do meio ambiente é a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que, aliás, recepcionou as normativas anteriores. Os termos constitucionais

estabeleceram o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito de terceira geração, de titularidade coletiva e transindividual, incumbindo ao Estado e à coletividade o dever de proteção e de defesa. Ao entender a natureza como bem de uso comum – ao invés, por exemplo, como sujeito de direito, como na Constituição Equatoriana de 2008 (Gudynas, 2020) –, o antropocentrismo estipulado é criticável pela ética ambiental; apesar disso, com a articulação da Frente Verde (Moura, 2016), é a primeira Carta Magna brasileira a dedicar um capítulo para o Meio Ambiente, solidificando, assim, a conduta de preservação dos recursos naturais.

Para o cumprimento aos dizeres constitucionais, foi impreterível a elaboração de legislações específicas e o fortalecimento das instituições atuantes na área, particularmente estaduais e municipais, tendo em conta a descentralização provocada. O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), então, é fundado pela Lei n. 7.797 (Brasil, 1989), atuando como agente financeiro voltado para o desenvolvimento de projetos e de ações quanto ao uso sustentável e racional de recursos naturais, em consonância com os termos da PNMA. Nada obstante a existência do FNMA, é fato público a carência de recursos humanos e financeiros nas políticas ambientais (Araújo, 2013).

Outra disposição legal notória é a Lei n. 9.605 (Brasil, 1998), a Lei de Crimes Ambientais, das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Apoiado nos imperativos da Lei, com a tipificação de “crime ambiental” e a possibilidade de julgamento criminal ambiental, houve a intensificação da fiscalização do uso de recursos naturais pelo Poder Público. Também, os valores arrecadados em pagamentos de multas por infração ambiental estipulada nessa lei, com fulcro no artigo 73 (Brasil, 1998), devem ser revertidos ao FNMA.

As normativas arroladas supra tratam do meio ambiente num entendimento amplo e geral, consonante com a abordagem do presente Trabalho de danos ambientais como uma alteração indesejável ao meio ambiente natural como um todo. Contudo, a legislação ambiental é prevalentemente específica, sendo oportuno listar os seguintes exemplos: a Lei n. 9.433 (Brasil, 1997), da Política Nacional de Recursos Hídricos; a Lei n. 9.478 (Brasil, 1997), da Política Energética Nacional; a Lei n. 11.105 (Brasil, 2005), da Política Nacional de Biossegurança (PNB); o Decreto n. 6.040 (Brasil, 2007), da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; a Lei n. 11.959 (Brasil, 2009), da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca; a Lei n. 12.187 (Brasil, 2009), da Política Nacional sobre Mudanças do Clima ; a Lei n. 12.305

(Brasil, 2010), da Política Nacional de Resíduos Sólidos etc. O propósito é demonstrar a complexidade e a esparsidade que caracteriza o arcabouço das políticas ambientais no Brasil.

Da trajetória, em circunstâncias mais recentes, as políticas de meio ambiente foram sucedidas ao desmonte. Durante o mandato presidencial de Jair Bolsonaro, por exemplo, foram realizadas operações como: a transferência da Agência Nacional das Águas (ANA) para o Ministério do Desenvolvimento Rural (MDR); a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o Ministério da Agricultura; e a desarticulação do SNUC (Scantimburgo, 2018). O conflito de interesses é evidente nas alterações proporcionadas no período, com subordinação do manejo da natureza à lógica da economia extrativista brasileira.

Assim, nesse plano institucional e legal é destacável a flexibilização de dispositivos, a retirada de competências e de responsabilidades, o cerceamento do exercício de fiscalização, a restrição orçamentária e a fragilização da gestão, num movimento de cunho de liberalização (Barcelos, 2020; dos Santos *et al*, 2021). Ainda, a conjuntura ambiental, com o fortalecimento das ideologias conservadoras e liberais, com a negação ao conhecimento científico e com a intervenção de agentes políticos vinculados com os negócios de extração, enfrenta uma arena política hiperadversarial e conflituosa (Capelari *et al*, 2020), repercutindo na prioridade direcionada às políticas ambientais.

O panorama delineado relata que o Brasil detém uma extensa estrutura legal, administrativa e jurídica de proteção e de conservação da natureza, tida como avançada em comparação com o resto do mundo (Weber, 2014), a despeito das operações de desmonte nos últimos anos. Em análise a essa hegemonia da normatização ambiental, que envolve padrões, regras e diretrizes, a seção seguinte aprofunda aspectos no que tange à regulamentação, sob o prisma da literatura de políticas públicas.

### 2.3. POLÍTICAS AMBIENTAIS REGULATÓRIAS

No Brasil é preponderante a regulamentação na área ambiental, como esboçado anteriormente, com a aplicação de meios de “comando e controle” e a utilização de normas sobre o uso de recursos ambientais (Margulis, 1996; Barros *et al*, 2012); ou, nas palavras de Araújo, o emprego da “tríade regras, fiscalização e imposição de sanções” (2013, p. 65). A regulamentação ambiental, na explicação de Bueren, consiste na imposição de requisitos mínimos de qualidade ambiental, incentivando ou desestimulando atividades e seus efeitos (Bueren, 2023): segundo a autora, a regulamentação, quando detalhada, é efetiva no propósito

de controlar e de ditar comportamentos, sendo recomendável uma margem de flexibilidade para possibilitar a inclusão de inovações e adaptações sobre os mandamentos (Bueren, 2023).

Um adendo importante para compreender a regulamentação do uso dos recursos naturais é a discussão econômica sobre bens comuns. Pela noção de rivalidade (um bem ou utilidade não pode ser usufruído por dois ou mais indivíduos simultaneamente) e de exclusividade (um bem ou utilidade não pode ser usufruído por aquele que não contribuiu para a sua provisão ou para seu consumo), o meio ambiente é visto como bem comum, de tipo rival e não excludente. Cabe lembrar que esse raciocínio encontra suporte constitucional, apesar das distinções entre a percepção econômica e jurídica, pela definição de meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo (Brasil, 1988).

Tal classificação repercute na interação contraditória e conflituosa entre o campo econômico e o ambiental. A “Tragédia dos Comuns”, fundada por Garrett Hardin em 1965, trata do esgotamento dos recursos de uso comum pela utilização excessiva e ilimitada, em que o autor sugere como saídas a privatização (regulação pelo mercado) ou a intervenção (regulação pelo Estado) (*apud* Lauriola, 2009; de Oliveira, 2012). A argumentação, com influência neomalthusiana, versa do confronto entre interesses individuais e coletivos em face da finitude dos recursos naturais, cuja remediação se daria apenas pela restrição das liberdades de reprodução humana e de produção econômica (de Oliveira, 2012).

Já a cientista política Elinor Ostrom, da Escola de Indiana (Lauriola, 2009; Capelari; Calmon; Araújo, 2017), delinea a compreensão de “Governança dos Comuns” (Ostrom, 1990), quanto à manutenção de recursos comuns a partir da gestão comunitária, para além da intervenção e da privatização. É alegado que os sistemas de regramento comunitários, associados com mecanismos de controle e de sanção, são suficientes para o manejo sustentável da natureza (Lauriola, 2009). As contribuições desse debate são inúmeras para a gestão ambiental e para as ferramentas de regulação, com incentivo à coordenação entre níveis de governo, à participação local e à observação dos atributos físicos dos recursos nos arranjos institucionais (Capelari; Calmon; Araújo, 2017).

Em continuidade, um raciocínio notável sobre a regulamentação é concedido pela Tipologia de Lowi, ou a Abordagem das Arenas, quanto ao formato das políticas segundo os impactos de custos e de benefícios esperados pelos grupos de interesse (Lowi, 1972). De acordo com essa classificação, as políticas públicas podem ser regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas; as políticas regulatórias, foco do Trabalho, estabelecem padrões de comportamento aos atores públicos e privados (Lowi, 1972). Alguns exemplos dessa categoria são leis, orientações normativas, códigos, dentre outros. Em distinção aos demais

tipos, as regulatórias são coercitivas imediatas e de natureza conflituosa, cuja dinâmica na arena política é de confrontação direta entre favorecidos e desfavorecidos (Lowi, 1972).

Os instrumentos, métodos de implementação da ação, são uma concepção também apropriada para compreender as políticas ambientais e a regulamentação. Os principais instrumentos empregados na política ambiental, de acordo com Margulis (1996, p. 6), são de tipo regulatórios: a licença, da permissão emitida por órgão de controle ambiental para atividades e empreendimentos; o zoneamento, das regras sobre o uso da terra; e os padrões, dos limites e das determinações sobre o uso de recursos naturais. Na tipologia sobre instrumentos de Hood, baseada nos recursos do Estado, esses meios elencados demonstram grau de autoridade, correspondendo ao poder legal do Estado de determinar comportamentos, de produzir e interferir em normas e de estabelecer padrões de qualidade (1986 *apud* Ollaik; Medeiros, 2011). E na tipologia de Salamon, esses instrumentos listados são de tipo regulação social, pois definem “atividades permitidas e proibidas, mediante regras que impõem sanções e oferecem incentivos a comportamentos” (2002 *apud* Ollaik; Medeiros, 2011, p. 1959).

Outra ponderação sobre a regulamentação do acesso aos recursos naturais é quanto à burocracia. Com base nas estratégias de capacidade estatal identificadas nas políticas climáticas por Meckling e Nahm (2022), os arranjos institucionais das políticas ambientais são marcados pela participação de burocracias mais insuladas, dita a exigência de pareceres técnicos de órgãos ambientais para a prática de inúmeras atividades e empreendimentos. O ato administrativo de licenciamento ambiental é um exemplo: ao estabelecer condições, restrições e medidas de controle ambiental ao empreendedor, o processo ideal de uso de recursos é centrado na emissão de pareceres e de estudos analisados por órgãos ambientais de cunho técnico. Na mesma linha, Araújo (2013) identifica a presença da crença dos “tecnocratas esclarecidos” entre os atores da arena política ambiental; os agentes que simpatizam com esse posicionamento são majoritariamente os inseridos na burocracia, com sobrevalorização do embasamento técnico-científico e com preferência ao emprego de instrumentos regulatórios.

Das explicações prévias, é mostrado que as políticas com características regulatórias são base na gestão ambiental vigente e contemplam imperativos sobre comportamentos em relação à natureza, comumente assumindo a configuração de normas e adotando mecanismos de comando e de controle, acompanhados de sanções. O cumprimento das diretrizes das políticas nesses moldes, ainda mais com a pluralidade de atores e o envolvimento de inúmeras jurisdições político-administrativas (Neves, 2012), requer a integração das regulamentações e de seus instrumentos, juntamente com a atuação coordenada das instituições fiscalizadoras.

Nada obstante, no contexto brasileiro a prática dos ditames ambientais é falha. Para Moura (2016), as políticas ambientais sofrem com a desarticulação e a desestruturação, abalando o cumprimento das funções institucionais. Em concordância, Margulis (1996, p. 16) atribui à produção insatisfatória de melhorias na qualidade ambiental problemas de implementação, como a fraca capacidade institucional de controle, fiscalização e obediência. Para Barros *et al* (2012, p. 157), a dificuldade em minimizar os impactos ambientais decorre “[da] ineficiência dos agentes fiscalizadores [ou da] inaplicabilidade ou falta de inteligibilidade da lei”, somada à centralidade na normatização e seu fomento às sanções administrativas e penais, óbice para a construção de medidas inovadoras e preventivas.

Além do mais, com base em Braga (2010), a descentralização das instâncias decisórias e a baixa qualidade da produção normativa sobre os processos administrativos afetam a estrutura institucional das normas ambientais. Também, as singularidades da arena regulatória e da temática ambiental sujeitam as ações a níveis conflitivos de competição e de rivalidade (Araújo, 2013; Capelari *et al.*, 2020), como de alavancar os índices econômicos em detrimento da preservação e da proteção ambiental. Por último, o enfraquecimento oriundo do desmonte e da flexibilização das políticas ambientais detectado no período mais recente é desfavorável à performance regulatória (Barcelos, 2020; Capelari *et al.*, 2020).

O descrito desempenho insuficiente das políticas regulatórias pode ser associado com a acentuação dos riscos e dos conflitos ambientais:

[...] os problemas sócio-ambientais são formas de conflitos sociais entre interesses individuais e coletivos, envolvendo a relação entre sociedade e natureza. Assim, travam-se, em torno dos problemas do uso e apropriação dos recursos naturais, confrontos entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum, seguindo lógicas próprias a cada um deles (Muniz, 2010, p. 194).

A utilização discrepante de recursos, de serviços e de sistemas ambientais, o que gera disputas, num contexto de regulamentação débil, impele a elaboração e a qualificação de métodos de resolução de conflitos, da negociação entre interesses no que concerne aos bens naturais. Elucidando essa demanda quanto à gestão de conflitos, na seção do Relatório Global de Desenvolvimento Sustentável, focada na construção de capacidades estatais e de competências para a consumação dos ODS (ONU, 2023), é sugerido o investimento em habilidades de criar, inovar e gerenciar os conflitos ambientais na esfera institucional, com coordenação e articulação entre variados atores.

Perante o panorama descrito, é notória a predominância das políticas ambientais regulatórias no cenário brasileiro, fruto de um histórico de normatização de ações; contudo, o

poderio dos instrumentos de comando e controle fomentam críticas por parte de estudiosos no que tange ao cumprimento dos objetivos projetados dessas ações. Sobre a necessidade do tratamento de conflitos ambientais, em conjunto com o histórico e as críticas elencadas, é interessante analisar o TAC, conforme seção subsequente.



### 3. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

#### 3.1. O QUE É O TAC

O TAC, ou Compromisso de Ajustamento de Conduta, é um instrumento negocial alternativo utilizado pela Administração Pública no intuito de ajustar condutas à legislação pela proteção de direitos transindividuais<sup>2</sup>, tendo forma de título executivo extrajudicial e sob pena de cominações fixadas no próprio Termo (Brasil, 1985). Tal documento constitui um material valioso de ponderação por representar um conflito ambiental institucionalizado, posto o registro e a publicação em processo administrativo.

Em termos de legislação, o TAC foi introduzido ao ordenamento brasileiro por meio da Lei n. 8.069 (Brasil, 1990), que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), conforme redação do artigo 211: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial”; nesse caso a aplicação é restrita às referências à infância e à juventude. Outra legislação que contempla o instituto é a Lei n. 8.078 (Brasil, 1990), o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que acrescentou à Lei n. 7.347 (Brasil, 1985), da Ação Civil Pública, a legitimidade de órgãos públicos proporem o Termo, ampliando a celebração aos inúmeros direitos difusos e coletivos. O TAC é ainda regulado em matéria de moralidade administrativa, como disposto na Lei 8.429 (Brasil, 1992), cuja vedação foi alterada pela Lei n. 13.964 (Brasil, 2019).

A propósito, a discussão específica do direito é repleta de discordâncias entre os doutrinadores quanto a aspectos como a terminologia, a legitimidade e a natureza jurídica (Viégas; Pinto; Garzon, 2014; Mazzilli, 2006; Saddy; Greco, 2015), o que denota lacunas e dúvidas procedimentais, com ampla margem de interpretação, de arbitrariedade e de aplicação das disposições legais. Para além da percepção do direito, então, é importante identificar e desvelar a aplicação do TAC na prática, ampliando o debate.

O TAC faz parte de um conjunto de mudanças legislativas e institucionais orientadas para a efetividade, a desburocratização, o descongestionamento, a economia e a celeridade do sistema jurídico e administrativo, expressando, assim, a admissão da consensualidade

---

<sup>2</sup>Segundo Mazzilli, o TAC pode ter como objeto os interesses que versem sobre: “a) meio ambiente; b) consumidor; c) ordem urbanística; d) patrimônio cultural (bens e valores artísticos, estéticos, turísticos, paisagísticos, arqueológicos, históricos); e) ordem econômica e a economia popular; f) crianças e adolescentes; g) idosos; h) pessoas portadoras de deficiência; i) investidores no mercado de valores mobiliários; j) quaisquer outros interesses transindividuais” (2006, p. 2).

administrativa na resolução de conflitos (Viégas; Pinto; Garzon, 2014. Saddy; Greco, 2015). Cabe ressaltar que, apesar do TAC procurar o não ingresso ao Judiciário, em caso de descumprimento do acordado a qualidade de título executivo permite requerer ao sistema de justiça a realização do compromisso; também, mesmo sendo expresso como extrajudicial, é admissível a formalização do Termo em juízo.

Na emergência de instrumentos processuais resolutivos e na preocupação da Administração Pública de obter resultados, o TAC manifesta-se como mecanismo regulatório, sendo “um ato administrativo negocial, constitutivo e emanado com discricionariedade” (Saddy; Greco, 2015, p. 183) que pretende fomentar a “adoção espontânea de comportamentos relacionados a interesses difusos ou coletivos” (Sundfeld; Câmara, 2008, p. 115); ainda, de maneira distinta dos meios “tradicionais”, de caráter predominantemente autoritário, a configuração regulatória consensual do TAC é tida como preferível.

Uma colocação que sumariza como o TAC é percebido favoravelmente pelos atores implicados na resolução institucional de conflitos e pela literatura teórica - em particular jurídica - é:

[O TAC] diminui o tempo necessário que o regulador leva para adequar a conduta à norma, aumenta a efetividade das decisões administrativas, reduz as chances de questões regulatórias serem transferidas para o Poder Judiciário e, por conseguinte, minora os custos do *enforcement* e do órgão regulador em investigar práticas supostamente ilícitas [Saddy; Greco, 2015, p. 200]

Não obstante os posicionamentos e as análises positivas no que concerne ao uso do TAC, em termos estatísticos há poucas fontes de informações. Mesmo com o lançamento, em 2020, do Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL) pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a operacionalização de informações sobre os procedimentos coletivos é precária. Tal banco de dados permite a consulta sobre a quantidade de TACs e de Inquéritos Civis Públicos ajuizados/instaurados, assinados e arquivados nos últimos 36 meses pelo Ministério Público, com filtragem por estado federativo de origem, órgão de origem e número do procedimento; a outra consulta disponibilizada pelo Painel é das partes, em que é fornecido o nome das partes contempladas em cada processo - com anonimização das pessoas físicas, utilizando apenas as iniciais. Como consequência da falta de organização e de estruturação de dados estatísticos, o TAC carece de pesquisas empíricas.

Esclarecido alguns aspectos formais e práticos acerca do TAC, atentando para os propósitos da presente investigação, a seção que segue é direcionada para compreender a aplicação do Termo em matéria ambiental.

### 3.2. TAC EM MATÉRIA AMBIENTAL

Em sintonia com o assinalado previamente sobre a normatização dos direitos coletivos, o meio ambiente é percebido pelo ordenamento como de interesse transindividual, plausível de ser objeto do TAC. De acordo com De Lemos (2005, p. 28), o TAC em matéria ambiental é costumeiramente aplicado com o propósito de:

i) adequar a atividade ou empreendimento à legislação ambiental; ii) estabelecer regras para o cumprimento de exigências específicas de órgãos técnicos, ambientais e/ou MP por parte dos causadores dos danos; iii) estabelecer as responsabilidades dos envolvidos no acordo; iv) estabelecer as condições, prazos e formas de reparação e/ou mitigação do dano; v) estabelecer medidas relativas à população atingida (atendimento, informações, reparação etc.); e vi) contabilizar passivos ambientais e adotar medidas mitigadoras/compensatórias.

Posto isso, o TAC é atraente como meio de resolução ambiental, sobretudo para os operadores do direito (Cerutti; Alcará, 2018), por apresentar: a vantagem da dita celeridade; o caráter de urgência em face dos danos; o potencial da exigência reparatória; a flexibilidade para emenda, aditamento ou correção; a economia de custos administrativos e a concretização da prevenção. Na forma, carrega as condições e os prazos tidos como imprescindíveis para o controle e a redução dos danos ambientais, induzindo a atividade ou a prática objeto à regulação.

Todavia, não é consenso que o TAC é um instrumento benéfico para o tratamento desses litígios. Com base num estudo de caso, segundo Viégas, Pinto e Garzon (2014), como parte das ferramentas da terceira onda de reforma do sistema de justiça, ancorada na informalidade e simplicidade processual, o TAC é limitado a atores específicos, excluindo a participação popular, por exemplo, na construção das soluções. Também, a exacerbada valorização da celeridade é mencionada pelo potencial desrespeito aos princípios do sistema de justiça (Lopes Júnior, 2021; Vasconcellos, 2014) e pelo risco de serem selecionadas medidas reparatórias menos benéficas para a natureza. Além do mais, a falta de apoio e conhecimento técnico para a execução e a fiscalização de atos reparatórios - que não pecuniários - afeta o alcance dos resultados almejados (Paz, 2019).

Antes de finalizar, é oportuno discorrer sobre dois entendimentos basilares no sistema ambiental jurídico e administrativo que repercutem - ou deveriam repercutir - no TAC. O primeiro é o Princípio do Controle do Poluidor pelo Poder Público, em que incumbe ao Poder Público exercer controle sobre as ações antrópicas que possam atingir o meio ambiente (Barroso; Araújo Júnior, 2020, p. 516). Com fundamento na já mencionada “Tragédia dos

Comuns”, a regulamentação pelo Poder Público é tida como necessária para a proteção dos recursos naturais nas economias de mercado, sob risco de que o livre acesso e a demanda irrestrita desses recursos finitos culminem no uso excessivo e irresponsável.

E o segundo é a responsabilização ambiental, mesmo pelo mero risco da conduta ou atividade, ou seja, danosa e/ou potencialmente danosa; sendo prevista, aliás, a tríplice responsabilização, consistente em sanções independentes e cumulativas na esfera penal, administrativa e cível (Brasil, 1988). Reflexo do protagonismo da dimensão jurídica nas políticas ambientais, essa responsabilização exhibe o aprimoramento dos instrumentos regulatórios pela observância dos valores ambientais, impondo o dever de recomposição do dano sofrido. O TAC, como um compromisso assumido pela parte, tem um papel crucial nas demandas ambientais de reparação a partir do reconhecimento da responsabilização.

Perante o exposto, o TAC em matéria ambiental consiste na prescrição de medidas específicas que o agente poluidor deve assumir sob risco de enfrentar sanções legais, sendo instrumento regulatório à disposição de entes da Administração Pública com potencial para a reparação ambiental. Das autoridades competentes para propor tal Termo, é destacável o Ministério Público, como explanado na próxima seção.

## 4. MINISTÉRIO PÚBLICO

Os órgãos públicos legitimados para a propositura do TAC contemplam, nos ditames do artigo 82 do CDC (Brasil, 1990), da defesa coletiva:

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

**I - o Ministério Público,**

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

(grifo próprio)

E, do artigo 5º da Lei n. 7.347 (Brasil, 1985):

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

**I - o Ministério Público;**

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

[...]

§ 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.

(grifo próprio)

É sublinhável, ante à extensa - e controversa<sup>3</sup> - listagem de legitimados, a influência da atuação do Ministério Público, designado no inciso I de ambos os artigos. No modelo constitucional brasileiro, é uma instituição pública permanente *sui generis*, dotada de autonomia interna e externa e de independência funcional (Kerche, 2018; Arantes, 1999), sendo o principal ator do direito brasileiro nas demandas coletivas (Arantes, 1999; Colombo, 2020). Das atribuições e competências, a Constituição incumbe aos promotores, nos termos do artigo 127, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

---

<sup>3</sup> Afirma Mazzilli que “Só podem tomar o compromisso de ajustamento de conduta os órgãos públicos legitimados a Ação Civil Pública ou coletiva. Isso significa que não são todos os legitimados à Ação Civil Pública ou coletiva que podem tomar compromisso de ajustamento, mas só aqueles que somam à sua condição de legitimados ativos a condição de órgãos públicos. Desta forma, associações civis, fundações privadas ou sindicatos, por exemplo, embora em tese possam propor Ações Cíveis Públicas ou coletivas para defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, não poderão, porém, tomar compromissos de ajustamento, em hipótese alguma” (2006, p. 7). As discordâncias entre as disposições decorrem de má técnica legislativa.

indisponíveis” (Brasil, 1988). Além da amplitude de operação conferida aos membros do Órgão Ministerial pela autonomia funcional, administrativa e financeira, há também garantias da função, como a vitaliciedade (demissão apenas por sentença judicial), a inamovibilidade (impedimento de remoção compulsória) e a irredutibilidade de vencimentos (salário não passível de redução) (Brasil, 1988; Arantes, 1999).

Alvo de análise na literatura sobre políticas públicas, direito e ciência política, é interessante apontar alguns entendimentos sobre o Ministério Público. As particularidades constitucionais descritas contribuíram - e contribuem - para o papel político excepcional desse ator, conforme fenômeno da politização do Judiciário (Arantes, 1999; Arantes, 2007). Ademais, é veiculada na doutrina, mesmo que numa corrente minoritária, a ideia do Órgão Ministerial sendo um quarto poder, como função essencial e autônoma do Estado para além do Executivo, Legislativo e Judiciário no sistema de freios e contrapesos (Santos, 2016). Também, as construções e reconstruções institucionais no Ministério Público são vistas mormente como endógenas, isto é, ocorridas de dentro da burocracia e visando alterações profundas nas suas atribuições, decorrentes da vontade dos próprios integrantes (Arantes, 1999).

Em sintonia, ao ponderar acerca das ondas de acesso à justiça e as reformas do sistema de justiça brasileiro, Vianna *et al* (1999) compreende que, na criação de mecanismos e de instituições dirigidas para a eficácia e a modernização dos procedimentos do Judiciário, houve um movimento de “autorreforma” do próprio Poder - abarcando classes como os promotores - , sem a mobilização da sociedade ou de outro mecanismo de impulsão externa. Esse raciocínio corrobora para a existência de um protagonismo do Ministério Público na gestão de disputas e na utilização de meios extrajudiciais, dita, ainda, a prerrogativa de buscar providências para concretizar o firmado por lei.

No tocante a defesa de direitos e de interesses em matéria ambiental, o *Parquet* é reconhecido pelo protagonismo na tutela:

A sua atuação ocorre na esfera judicial, por meio da Ação Civil Pública, e na esfera extrajudicial, especialmente por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, no qual o suposto infrator ambiental assume compromissos para se ajustar à lei e, se o dano já ocorreu, a repará-lo mediante restauração do status quo, compensação e/ou indenização. [...] . [É confirmado o] protagonismo do Ministério Público na área de defesa do meio ambiente, devido à titularidade do Inquérito Civil para fundamentar as ACPS e autoridade para firmar o TAC, assim como a expertise e condições institucionais no manejo desses mecanismos (Colombo, 2020, p. 105)

Na ótica dos magistrados, tal predomínio é justificado pela especialização e pelas condições institucionais favoráveis do Órgão Ministerial, como a estabilidade, o que atribui à defesa dos direitos difusos e coletivos mais qualidade (CNJ, 2018). Esse posicionamento

encontra respaldo na relação entre o grau de estímulo e êxito das demandas ambientais com a capacidade de investigação e de comprovação do demandante (CNJ, 2018).

É oportuno indicar que, das teorias que concernem à origem do Termo, para parte dos autores os primórdios estão vinculados às legislações sobre a homologação de acordos extrajudiciais pelo Ministério Público (Viégas; Pinto; Garzon, 2014; Mazzilli, 2006). Também, uma parcela dos doutrinadores coloca como obrigatória a intervenção do Ministério Público na feitura de qualquer TAC (Viégas; Pinto; Garzon, 2014), mesmo com a falta de previsão legal expressa. Em suma, a presença dos promotores é notória tanto na construção quanto na aplicação do Termo, o que justifica o foco do presente Trabalho.

Ademais, a celebração do TAC por órgãos ambientais, tal como o IBAMA, apesar de outorgada legalmente, é criticada por alguns operadores do direito, como exprime a resistência à “legitimação extraordinária” dos procedimentos coletivos (Arantes, 1999, p. 89). Em entrevistas feitas por Viégas, Pinto e Garzon (2014), é afirmado que esses órgãos públicos são dotados de poder de polícia, podendo impor multas às condutas lesivas ao meio ambiente, sendo dispensável o uso do Termo; além disso, é argumentado que nesses órgãos prevalece uma atuação técnica, seguindo as incumbências funcionais, o que é reproduzido na operacionalização do TAC, tornando-o inadequado. É evidente, como interpretado pelos autores (Viégas; Pinto; Garzon, 2014), que essas críticas, declaradas por agentes da promotoria, compõem um discurso de deslegitimação, sendo que os próprios também repercutem a lógica institucional - jurídica; o exposto enfatiza uma disputa quanto às formas de tratamento dos conflitos ambientais, com uma postura ativa do *Parquet*.

Atentando para o objeto do Trabalho, a respeito do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), é interessante apresentar algumas informações, como os dados reunidos no Relatório Anual MPRS de 2022 (MPRS, 2023). O MPRS atua na área cível, criminal e especializada, essa última da proteção de direitos difusos e coletivos, como o meio ambiente. Como fiscal da lei e/ou como parte, os instrumentos extrajudiciais utilizados pelo MPRS contemplam: investigações, procedimentos administrativos - de acompanhamento de instituições e de políticas públicas - e acordos.

No Relatório (MPRS, 2023) a seção dedicada ao meio ambiente - unida com as temáticas da ordem urbanística - traz as principais frentes de atuação do MPRS na preservação dos recursos naturais<sup>4</sup>. O combate ao desmatamento, a preservação dos recursos hídricos e o

---

<sup>4</sup> Cf. MPRS. **Meio Ambiente**. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/ambiente/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

licenciamento ambiental são frisados; para o Trabalho, uma ação que se sobressai é a estruturação e a qualificação dos municípios para a realização do Licenciamento e Fiscalização Ambiental, no intuito de celerizar e fortalecer o poder de polícia e o combate aos danos ambientais.

O MPRS, ainda, dispõe de um Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM), conforme Provimento n. 42 (Rio Grande do Sul, 2017), cujo objetivo é:

[...] atuar na condução de demandas de maior complexidade, antiguidade, impacto ambiental e/ou urbanístico ou vinculadas a atividades de grande repercussão social ou econômica, sempre com foco na negociação e na efetividade (MPRS, 2024).

Dentre as intenções dessa iniciativa, o TAC é recomendado como meio de resolução de conflitos, com aplicação dirigida para a prevenção, a reparação e a compensação. Em síntese, o MPRS coloca o uso de recursos naturais e a proteção do meio ambiente como prioridade institucional, pondo-se como negociador de conflitos ambientais.

Diante do descrito, o Ministério Público é uma instituição ativa na condução dos mecanismos de resolução de conflitos e na defesa dos interesses coletivos, no qual o TAC ambiental é visto como um compromisso para impedir o dano e para reparar a violação causada ao meio ambiente, com adequação da conduta às exigências legais e com compensação e/ou indenização pelos danos não recuperáveis. A ênfase do Trabalho no Ministério Público, sem menosprezar a atuação dos demais legitimados e sem negligenciar as influências nas interpretações desenvolvidas, encontra razão no protagonista do Órgão Ministerial na negociação ambiental; também, a transparência e a acessibilidade dos processos referentes aos TACs conduzidos pelo MPRS foi crucial para a construção dessa pesquisa. Com respaldo nisso, a seção posterior disserta sobre as hipóteses construídas sobre os TACs ambientais propostos pelo MPRS.



## 5. HIPÓTESES

A lacuna normativa sobre “como fazer” o Termo (Viégas; Pinto; Garzon, 2014, p. 130) e a informalidade dos instrumentos negociais torna criativa a confecção dos TACs. Atentando para essa flexibilidade de formas, é devido elaborar hipóteses (H) quanto ao perfil dos Termos firmados pelo MPRS, conforme objetivo do Trabalho.

A H1 é de que nos TACs o dano ambiental é tratado como uma irregularidade legal. Resgatando o argumento de que no Termo é reproduzida a lógica da instituição atuante (Viégas; Pinto; Garzon, 2014), a suposição é de que as obrigações são voltadas para a adequação da conduta à legislação, em detrimento de medidas de recuperação do meio ambiente degradado, dita a lógica jurídica permeada e a limitação nas capacidades do Órgão Ministerial.

A H2 é de que prepondera a indenização como forma de reparação. Na tutela ambiental é comum a prestação pecuniária como modo de tratamento (Ozmy, Jarrell, 2017; Himenes, 2021; Takada; Ruschel, 2012). Tal suposição também é vinculada com a anterior sobre a lógica jurídica, pois os demais modos de reparação (restauração e compensação) requerem um determinado nível de conhecimento técnico-científico para além do que domina o Ministério Público.

Por último, a H3 é de que a autuação recai mais em pessoas físicas do que em pessoas jurídicas. Discorrendo sobre as condutas lesivas à natureza, os atos de pessoas jurídicas não sofrem o mesmo repúdio que de pessoas físicas - por razões como a dificuldade de identificação e a menor incidência de estigmas (Rothenburg, 2011) -, com, ainda, discussões teóricas e práticas sobre a admissão e a aplicação de responsabilização de entes não físicos. Ademais, no cenário brasileiro de exploração dos recursos naturais, a impunidade domina nos casos exercidos por grupos econômicos e empresários (Lima; Ferreira; Teixeira, 2018; Santos, 2023).

As proposições elencadas correspondem, respectivamente, quanto ao tipo de obrigação, ao tipo de reparação e ao tipo de ajustante, centrais na estrutura formal do TAC. A enunciação dessas hipóteses é fundamentada em conhecimento prévio e coerentes com a intenção descritiva do Trabalho, sendo passíveis de verificação empírica por intermédio de métodos científicos, como descrito a seguir.

## 6. METODOLOGIA

A metodologia empregada é qualitativa quanto à abordagem, descritiva quanto ao objetivo, e documental quanto ao procedimento. A pesquisa qualitativa foca no caráter subjetivo, que visa analisar e interpretar fenômenos para além de constatações numéricas e estatísticas, possibilitando narrativas profundas e complexas (Minayo, 2004). Tal método se faz condizente com as intenções do Trabalho, de esmiuçar a forma de constituição e de tratamento de um conflito ambiental.

A pesquisa descritiva visa compreender o funcionamento de um fenômeno a partir da descrição, registro, análise e interpretação (Marconi; Lakatos, 2017), sendo mais adotada nas ciências humanas e sociais. No caso, os Termos foram observados e classificados sistematicamente a partir de uma padronização de coleta, com planilhamento das informações, a saber: número do processo; assunto; classe (tipo de processo de origem); ano de celebração; nome do ajustante; tipo de ajustante; nome do interessado no processo; comarca de celebração; descrição do evento; fundamentação legal da conduta; tipo de cláusulas mandatórias; redação dessas cláusulas de obrigações; presença de obrigação de reparação; tipo de reparação; previsão de punição em caso de descumprimento da obrigação; redação dessas cláusulas punitivas; e estipulação de prazo e de monitoramento.

E a pesquisa documental é caracterizada pela fonte primária de coleta de dados, isto é, a partir de documentos escritos ou não na forma original, sem manipulação pelo pesquisador (Marconi, Lakatos, 2017; Lima Júnior, 2021). No presente Trabalho a fonte dos documentos é o arquivo público, sendo o documento em estudo, o TAC, de tipo escrito e de publicação oficial, disponibilizado como texto escaneado no formato pdf.

Quanto à apuração dos materiais para embasar o estudo, realizou-se a seleção dos TACs no Portal da Transparência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, na área da “Atividade-Fim”, onde são disponibilizados os “Termos de ajustamento de conduta firmados”, com o processo digitalizado e com os detalhes - número, classe, assunto, data, partes, descrição, situação e sigilo. Os dados atualizados datavam de 03/11/2023, com 49,332 processos no total. É instigante o dado disponibilizado pelo Painel CACOL, sobre o número de procedimentos coletivos por órgão, em que o MPRS é a segunda repartição que mais instaura o TAC, ficando atrás apenas do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Posta a alta quantidade de TACs, para o recorte o critério principal aplicado foi o “assunto”, que versa sobre o conteúdo dos Termos; no caso, a busca no endereço eletrônico não permite a pesquisa livre, pois o próprio sistema indica categorias de assunto. Tendo em

consideração que os TACs contemplam diversas áreas, tal como demandas trabalhistas, consumidoras, administrativas etc., foram escolhidos somente assuntos ligados com o meio ambiente.

O Portal fornece inúmeras sugestões dentro da temática em tela, como “agrotóxico”, “meio ambiente”, “contra a fauna” etc.; com, ainda, a possibilidade de combinações, como “ambiental/mineração” ou “crimes contra a flora/poluição” etc. Para fins deste trabalho, foram escolhidas as combinações possíveis com o assunto “Dano Ambiental”, por ser o mais abrangente quanto à descrição de condutas, por presumir a ocorrência de dano - alteração indesejável ao meio ambiente causada por ação humana que ultrapassa o limite de tolerabilidade social - e por permitir uma classificação de conteúdo precisa; totalizando aproximadamente 70 TACs.

A partir desse recorte, foram aplicados outros dois filtros. O primeiro quanto ao tipo de sigilo, que deve ser “ostensivo”, de modo que o acesso aos detalhes do processo seja público. E o segundo quanto ao tipo de situação, que deve ser “arquivado”, isto é, com homologação do arquivamento por parte do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP); em que é anexado, necessariamente, uma versão oficial do TAC. Empregado esses filtros, a amostra final totalizou 54 TACs.

Fixada a amostra, o procedimento subsequente foi a organização e classificação sistemática dos TACs pelo planilhamento, conforme propósito descritivo do Trabalho. O arranjo desses dados coletados tem o intuito de qualificar os conhecimentos quanto à aplicação do TAC pelo MPRS, com também um enquadramento geográfico e temporal. Discorridos os métodos operado no Trabalho, a próxima seção é dedicada para a revisão, o processamento e a compreensão dos dados coletados, juntamente com os resultados obtidos.

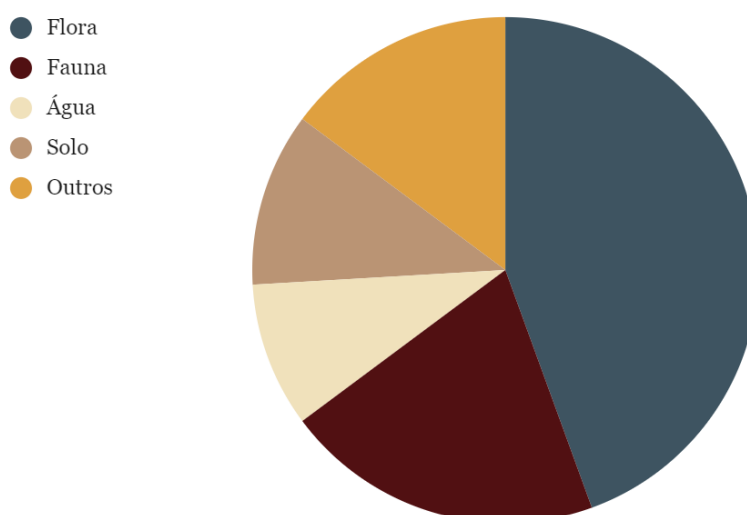
## 7. ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Em termos gerais, os 54 TACs coletados apresentam um formato e uma configuração padronizada quanto às seguintes informações: qualificação e autorização (assinatura) das partes, tanto do agente público representante quanto do ajustante; e descrição das obrigações assumidas, com indicação do prazo para cumprimento e do monitoramento - exercido pelo Ministério Público e eventuais órgãos competentes que esse designar durante a execução do Termo. Esses são elementos básicos do instrumento em tela, de tipo negocial administrativo; para perscrutar a utilização do TAC, foram averiguados esses e outros pontos tidos como pertinentes para os objetivos do Trabalho.

Dos assuntos, são atribuídas as seguintes codificações às condutas pelo próprio sistema do MPRS: “Contra a Flora, Revogação/Concessão de Licença Ambiental”; “Crimes Contra a Fauna”; “Crimes Contra a Fauna, Pesca”; “Crimes Contra a Flora”; “Crimes contra o Meio Ambiente e o Patrimônio Genético”; “Direito Ambiental”; “Fauna”; “Flora”; “Funcionamento de Comércio de Derivados de Petróleo”; “Indenização por Dano Ambiental”; “Mineração”; “Ordem Urbanística”; “Parcelamento do Solo”; “Parcelamento do Solo Urbano”; “Pesca”; “Poluição”; “Produto Impróprio”; “Recolhimento e Tratamento de Lixo”; “Recursos Hídricos”; “Reserva Legal”; “Revogação/Concessão de Licença Ambiental”; e “Área de Preservação Permanente”. Esses assuntos são as combinações disponíveis no Portal com “Dano Ambiental”.

Pela abundância de assuntos, com 22 possibilidades, é oportuna a organização em classes mais gerais, considerando também a descrição da conduta nos detalhes do processo. Posto isso, uma sugestão de agrupamento, a saber: “Flora”, abarcando as violações da biodiversidade de plantas e das áreas de vegetação em geral; “Fauna”, contendo as práticas de maus tratos contra animais, de pesca irregular e de criação de animais silvestres sem autorização, dentre outras; “Solo”, envolvendo as extrações de minérios e as construções irregulares em zona urbana e rural; “Água”, abrangendo as intervenções nos recursos hídricos, como a poluição de açudes e o desvio de curso da água; e, por fim, “Outros”, acolhendo as atividades cometidas sem licenciamento ou com alguma ilegalidade que não se enquadram nos grupos anteriores ou que não são especificadas.

Gráfico 1 - Assuntos da Conduta



Fonte: elaborado pela autora (2024)

A preponderância de condutas associadas com práticas danosas à flora, com 24 TACs, compreendendo, principalmente, a supressão da vegetação nativa e o plantio de espécies exóticas, pode ser associada à influência das atividades agrícolas no RS. Como discutido em seção anterior, no Brasil o molde de produção agropecuário é predatório, extensivo e explorador da terra, numa lógica empresarial-capitalista; a configuração do dito Agronegócio é calcada em dinâmicas sociais excludentes e que, não excepcionalmente, são fruto de ilicitudes (Maniglia, 2009). E, no RS, por razões históricas e físicas do território, o setor é prepotente na economia e na política rio-grandense, estando a agricultura presente em praticamente todas as regiões do estado<sup>5</sup>.

De maneira semelhante, as condutas nocivas à fauna, com 11 TACs, também podem ser associadas com o Agronegócio. Nos TACs em tela, a maioria das práticas aludem à pesca irregular e predatória e à criação, ao transporte e ao abatimento ilegal de animais; a dependência econômica gaúcha acerca da produção de pescados e da pecuária é significativa, mesmo que de modo menos intenso como na agricultura. Portanto, ambos os assuntos, “Flora” e “Fauna”, refletem condutas atreladas à insustentabilidade ambiental da produção agropecuária do estado, diligente na degradação da natureza.

As condutas incorporadas nas temáticas “Solo”, com 6 TACs, e “Água”, com 5 TACs, são diferentes entre si, desde a abertura de valas de drenagem em área restrita à retirada de

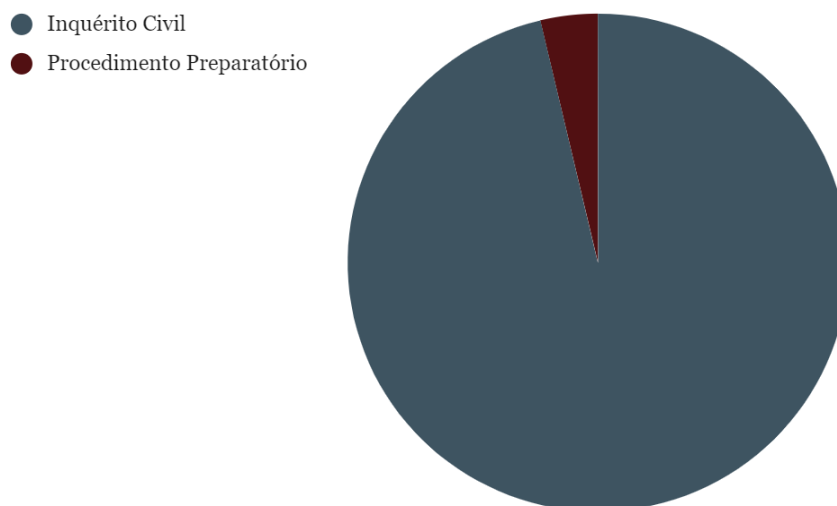
<sup>5</sup> Cf. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Painel do Agronegócio**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/painel-agro>. Acesso em: 15 jan. 2024.

cascalho em zona pública. O que é compartilhado entre as descrições é a irregularidade da intervenção, em lesão aos parâmetros ambientais; também é notável a preponderância de apuração em trechos rurais, com apenas 3 TACs que abordam estritamente a ordem urbana. Já a categoria “Outros”, com 8 TACs, trata dos comportamentos não abrangidos pelos eixos temáticos anteriores. Os relatos são apurações genéricas sobre a ocorrência de crime contra o meio ambiente por atividade potencialmente poluidora sem licenciamento ambiental; ou apurações bem específicas, como o funcionamento irregular de postos de combustíveis ou o despejo impróprio de produtos químicos.

Um ponto chamativo presente nos textos descritivos das condutas e nas categorias de assuntos é o constante reporte à irregularidade das atividades. No caso, a centralidade dos TACs em matéria ambiental é fracionada entre a ocorrência de dano ambiental e a irregularidade da conduta; isto é, não basta a presença de - eventual - dano ambiental, é necessário demonstrar que a atividade afronta as diretrizes ambientais. A ênfase na regularidade, como o cumprimento de licenciamento ou a autorização de órgão competente, pode ser conferida às características da atuação do Ministério Público, de fiscal da lei, e dá razão à H1, de que nos Termos o dano ambiental é tratado como uma irregularidade legal.

Outro elemento para descrição é a classe, apontada nos detalhes do processo e que indica qual o instrumento de origem do TAC, isto é, qual o procedimento administrativo em percurso em que foi feita a abertura da negociação do Termo.

Gráfico 2 - Tipo de Processo de Origem (classe)



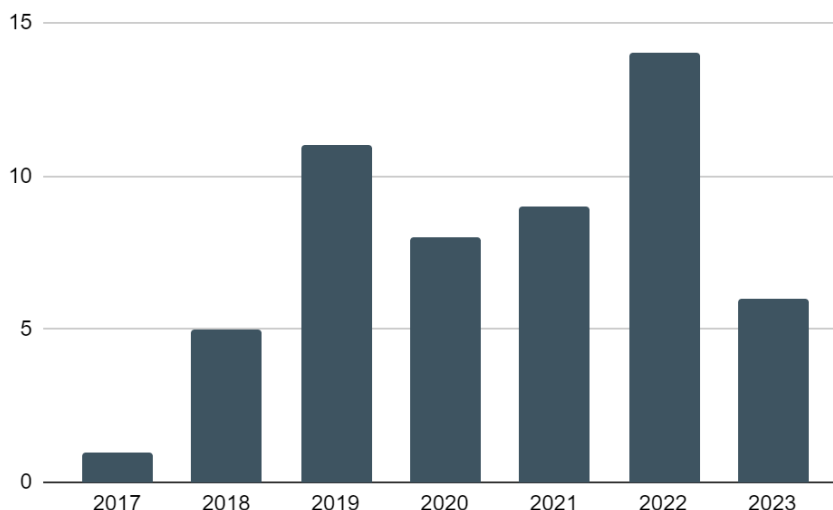
Fonte: elaborado pela autora (2024)

A maioria da amostra é oriunda da instalação de Inquérito Civil, correspondendo a 52 Termos, sendo uma das principais e mais recorrente ferramenta de atuação ambiental; os 2 restantes decorrem de Procedimento Preparatório. O Inquérito Civil é exclusivo do Ministério Público e serve para a investigação de violação de direito coletivo, sendo processo prévio facultativo para a interposição de Ação Civil Pública ou outra ação (Brasil, 1985). O Inquérito pode ser inaugurado de ofício ou por notícia de fato apresentada por qualquer pessoa ou autoridade; em alguns dos TACs examinados era mencionada a comunicação entre o Ministério Público e órgãos militares, como o Comando Ambiental da Brigada Militar, ou órgãos administrativos diretos, como as Secretarias Municipais do Meio Ambiente, para informar da ocorrência do dano ambiental. Já o Procedimento Preparatório é instituído para apuração preliminar de irregularidades que necessita de esclarecimentos sobre a autoria e/ou sobre os fatos, podendo ser convertido em Inquérito Civil (Lacerda, 2020), sendo mais informal. Ambas as peças são administrativas e inquisitoriais, e pressupõem que houve uma investida no não ajuizamento do litígio, em observação a um dos fitos do TAC. Também, a partir das definições, a predominância da instalação de Inquérito Civil denota uma investigação satisfatória para o Ministério Público, no sentido de suficiência prévia de provas, seja pela atuação do próprio ou pela competência dos demais órgãos ao comunicarem a notícia de fato.

Nesse ponto, como não é indicada a iniciativa do processo (de ofício ou a requerimento) na redação dos TACs ou nos detalhes, tal aspecto não foi analisado no Trabalho; contudo, na qualificação, a não indicação de parte para além do promotor e do ajustante na negociação pressupõe que eventuais instituições que emitiram a notícia fato não participaram do procedimento de acordo (Lacerda, 2020). Nessa toada, foram registrados os interessados, aqueles que, salvo o representante do Ministério Público e o ajustante, são qualificados na identificação inicial do TAC, sugerindo a participação na celebração do Termo; em somente 3 TACs foi explícito e expresso - por assinatura - tal envolvimento, sendo dois interessados entes da administração municipal na área ambiental e um interessado correspondente a uma cooperativa de pecuaristas. Essa escassa articulação entre os órgãos - inseridos na dinâmica regulatória ambiental - ao firmar o Termo denota uma baixa participação, enfraquecendo a proteção e a gestão do meio ambiente, que exige que os diferentes atores do arranjo institucional exerçam suas funções de maneira integrada e cooperativa.

Em seguimento, o ano de celebração do TAC é um dado fundamental para perceber a frequência da utilização desse. Salienta-se que, pelo tamanho reduzido da amostra, não foram aplicadas limitações temporais na seleção; o intuito é verificar precisamente a existência de um movimento de crescimento ou não do uso do TAC.

Gráfico 3 - Ano de Celebração do TAC



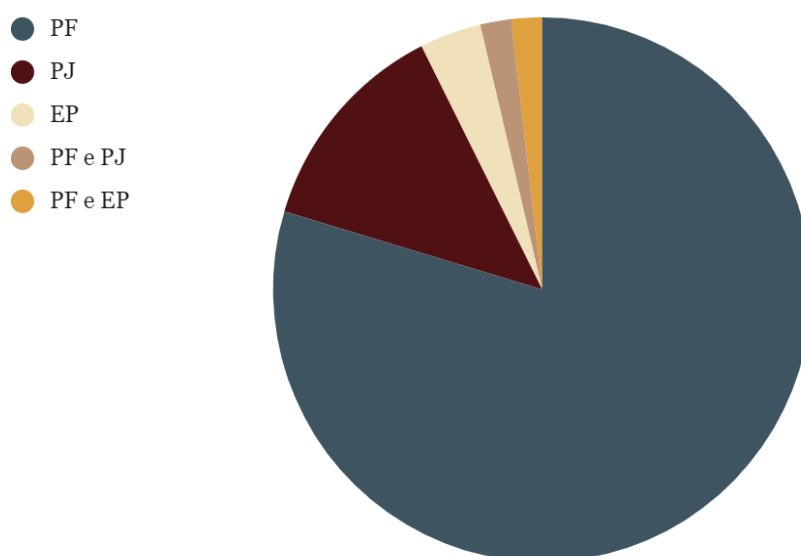
Fonte: elaborado pela autora (2024)

Da data do procedimento, é visível o aumento da pactuação de Termos. Em 2017 houve a celebração de 1 TAC; em 2018, de 5; em 2019, de 11; em 2020, de 8; em 2021, de 9; em 2022, de 14; e em 2023, de 6. Sobre a queda entre 2019 e 2020, a razão mais intuitiva é o início da Pandemia de COVID-19, em março de 2020, que interrompeu bruscamente inúmeras atividades, como a de fiscalização, se estendendo para parte do ano de 2021. E sobre a evidente queda entre 2022 e 2023, uma explicação plausível é a data da coleta, ocorrida em novembro de 2023; e o critério da amostra de conter apenas TACs arquivados, cujo processo de elaboração do Termo esteja encerrado. De qualquer modo, é notório o crescimento da aplicação desse instrumento regulatório para a resolução de conflitos ambientais desde 2017.

Do tipo de ajustante, a partir da inscrição cadastral identificada na qualificação das partes, foram determinadas três classificações: Pessoa Física (PF), Pessoa Jurídica (PJ) e Ente Público (EP). Ressalta-se que a organização desses dados é de acordo com o tipo de pessoa, e não com a quantidade: por exemplo, se um Termo tiver mais de um ajustante, mas todos pessoas físicas, o tipo será somente “PF”; e se um Termo tiver mais de um ajustante, mas pessoas físicas e jurídicas, o tipo será “PF e PJ”.



Gráfico 4 - Tipo de Ajustante



Fonte: elaborado pela autora (2024)

Posto isso, 43 TACs têm como ajustantes PFs, 7 como PJs e 2 como EPs. Também foi verificado 1 TAC com a combinação entre PJ e PF e entre PF e EP. Percebendo as limitações das informações dispostas no documento em tela, contendo apenas uma breve qualificação (nome, estado civil, endereço etc), entende-se que o exame do tipo de pessoa - e a presumida discrepância na capacidade financeira e estrutural entre os tipos - é um meio adequado de averiguar a seletividade da fiscalização. Esclarecido isso, é evidente o predomínio de autuação sobre pessoas físicas, confirmando a H3, de que a autuação recai mais em pessoas físicas do que em pessoas jurídicas, configurando, logo, uma seletividade. As prováveis razões abarcam a impunidade nos casos cometidos por grupos econômicos e de empresários (Lima; Ferreira; Teixeira, 2018); a baixa prática de responsabilização de pessoas jurídicas no sistema jurídico brasileiro, fruto, por exemplo, de posicionamentos doutrinários discordantes (Santos, 2023; Rothenburg, 2011); e, nos casos de violações ocorridas em áreas de preservação, questões formais como a propriedade do objeto - pessoas físicas titulares da área onde ocorreu a violação (Colombo, 2020). É oportuno indicar que a responsabilidade abrange, nos dizeres legais, pessoas físicas e jurídicas e de direito público ou privado, (Brasil, 1988; Brasil, 1998), não sendo prevista, portanto, uma vedação quanto à sujeição de diferentes espécies de entes.

Das comarcas, essas designam uma divisão territorial específica que indica a limitação espacial da competência dos agentes do Ministério Público, podendo coincidir com a delimitação de um município ou ultrapassá-lo. Para fins de descentralização e de regionalização da gestão, o MPRS é coordenado em 16 Regiões Administrativas, compostas por 164 comarcas

na capital e no interior do estado (MPRS, 2023); em verificação aos detalhes do processo, os TACs coletados pertencem a 12 Regiões Administrativas e integram 31 comarcas.

A Região das Missões (R1) é a com maior incidência, totalizando 11 TACs, seguida da Região do Vale do Taquari (R6), com 10 TACs. Em menor quantidade: a Região do Alto do Jacuí (R4), com 7 TACs; a Região Planalto (R3), com 6 TACs; a Região Metropolitana (R14), a Região do Litoral (R13) e a Região do Médio Uruguai (R2), com 4 TACs cada; a Região da Serra (R5), a Região dos Campos de Cima da Serra (R7) e a Região da Fronteira Oeste (R10), com 2 TACs cada; e a Região Sul (R12) e a Região Metropolitana do Delta do Jacuí (R15), com 1 TAC cada.

A maioria das comarcas (25 das 31) têm o registro de apenas 1 ou 2 TACs, não configurando uma concentração da aplicação dos Termos por parte do desempenho de uma jurisdição. Também, uma questão instigante é que, em consulta às atribuições no Portal do MPRS, as comarcas atuam no âmbito extrajudicial com especialidade ambiental e, dentre essas, algumas ainda detêm unidades jurisdicionais com temática ambiental (MPRS, 2023). Em outras palavras, as comarcas, incluindo aquelas de realização do TAC, possuem conhecimento técnico-jurídico e estrutura institucional para a condução das demandas ambientais, sobretudo na esfera extrajudicial.

Quanto à fundamentação legal, essa é um dos requisitos mais frequentes nos instrumentos processuais desenvolvidos por entidades da área jurídica, pois expressa a vinculação da conduta ao ordenamento, conferindo validade ao ato. A indicação da legislação é presente em 27 TACs, com referência aos textos principais no conjunto de normativas ambientais, sendo algumas já especificados no decorrer do Trabalho, a saber: a Lei da PNMA (Brasil, 1981); a Constituição Federal (Brasil, 1988) e a Constituição Estadual (Rio Grande do Sul, 1995); o CDC (Brasil, 1990); e a Lei de Crimes Ambientais (Brasil, 1998). E, em menor frequência, com presença em 1 ou 2 TACs, presumivelmente pela especificidade do caso, são listadas outras diretrizes que não foram ainda referidas; para melhor visualização, segue tabelamento dessas regras, com respectivo âmbito federativo e ementa:

Quadro 1 - Fundamentação Legal dos TACs Ambientais

| Âmbito   | Norma                                  | Ementa   |
|----------|--|--|
| Federal  | Lei n. 6.766 (Brasil, 1979)            | Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. |
| Estadual | Lei n. 9.519 (Rio Grande do Sul, 1997) | Institui o Código Florestal do Estado do                             |

|          |   |   |
|----------|---|---|
|          |   | Rio Grande do Sul e dá outras providências.   |
| Estadual | Lei n. 11.520 (Rio Grande do Sul, 2000) | Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.  |
| Federal  | Resolução CONAMA n. 273 (CONAMA, 2000)  | Dispõe sobre a instalação de sistemas de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis.  |
| Federal  | Lei n. 11.428 (Brasil, 2006)            | Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.   |
| Federal  | Lei n. 12.651 (Brasil, 2012)            | Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. |

Fonte: elaborado pela autora (2024)

Ademais, são aludidas também legislações não pertencentes diretamente ao campo ambiental, mas que, de algum modo, incidiram na conduta praticada: a Lei n. 1.314 (São Miguel das Missões, 2002), do Regime Jurídico dos servidores públicos do Município de São Miguel das Missões; a Lei n. 8.137 (Brasil, 1990), dos crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo; o Decreto n. 23.430 (Rio Grande do Sul, 1974), sobre a promoção, proteção e recuperação da Saúde Pública; e a Lei n. 10.257 (Brasil, 2001), conhecida como Estatuto da Cidade.

É devido ressaltar que a fundamentação aqui tratada é quanto à conduta e aos regramentos ambientais atingidos, e não sobre a base legal do Termo ou da competência do Ministério Público para a instauração. Posto isso, é interessante que a metade dos TACs examinados não apresenta no corpo do texto tal elemento; a ausência da indicação legal colide com a lógica jurídica da atuação de fiscal da lei do Ministério Público e com a ênfase na adequação às exigências legais. Esse possível desconhecimento legal ambiental por parte do Ministério Público, que é acentuado pela esparsidade e complexidade das normativas, é ainda discordante com a capacitação contínua e o aperfeiçoamento funcional presumido pela existência de núcleos (extra)judiciais especializados dispostos nas comarcas identificadas.

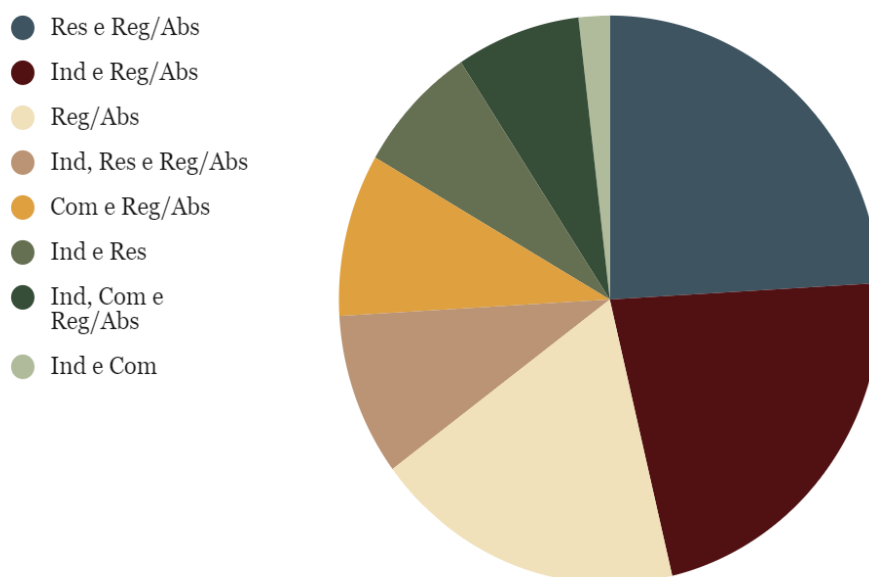
Dos tipos de cláusulas, a intenção inicial era analisar separadamente a classificação das mandatórias e das reparatórias. No primeiro caso, isolar os TACs com obrigações de fazer

(positiva), em que a parte se compromete a cumprir uma tarefa ou atribuição; com obrigação de não fazer (negativa), de abstenção da realização de uma conduta; e com ambos os gêneros. E, no segundo caso, dividir os TACs entre a presença ou não de reparação e a espécie correspondente. Todavia, o decorrer do planilhamento revelou que a investigação concomitante dessas duas classificações é mais vantajosa para o Trabalho; portanto, os tipos de obrigação e os tipos de reparação serão descritos e examinados juntos, com mais enfoque nessa última categorização.

Da reparação ambiental, foi feito o seguinte agrupamento: “Indenização” (Ind), “Compensação” (Com) e “Restauração” (Res), sendo todas obrigações de fazer. E quando o mandamento não era reparatório e versava sobre a regularização (obrigação de fazer) ou sobre a abstenção da conduta (obrigação de não fazer), a rotulagem aplicada foi “Regularização/Abstenção” (Reg/Abs); como a maioria dos TACs que continham a previsão de regularização também incluíam a abstenção e vice-versa, salvo 5 Termos que eram apenas um ou outro (2 só de abstenção e 3 só de regularização), optou-se pela união da classificação.

As espécies de reparação se distinguem pelos seguintes aspectos (Cardin; Barbosa, 2008): a indenização é a prestação pecuniária, também conhecida como compensação financeira, sendo a forma de reparação escolhível quando as demais forem inviáveis; a compensação é a substituição equivalente dos bens naturais afetados, sendo uma opção quando a restauração for impossível ou desproporcional; e a restauração é o retorno ao estado original antes do dano, sendo a medida ideal dentro da preservação ambiental. Cabe esclarecer que essa hierarquia entre as formas advém de uma leitura sistemática das normativas ambientais (Cardin; Barbosa, 2008). A previsão de modos de reparação é crucial para os TACs em matéria ambiental ao remediar os danos constituídos pela atividade lesiva à natureza e ao garantir a “manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (Brasil, 1981).

Gráfico 5 - Tipo de Reparação Ambiental



Fonte: elaborado pela autora (2024)

Dessarte, a ordenação dos Termos, conforme a estipulação de medidas de reparação, a saber: 13 TACs de “Restauração” e “Regularização/Abstenção”; 12 TACs de “Indenização” e “Regularização/Abstenção”; 10 TACs de “Regularização/Abstenção”; 5 TACs de “Indenização”, “Restauração” e “Regularização/Abstenção”; 5 TACs de “Compensação” e “Regularização/Abstenção”; 4 TACs de “Indenização” e “Restauração”; 4 TACs de “Indenização”, “Compensação” e “Regularização/Abstenção”; e 1 TAC de “Indenização” e “Compensação”.

À face do exposto, e reforçando o interpretado na parte dos assuntos, é dominante a “Regularização/Abstenção” nos Termos, com apenas 5 sem imposição de tais medidas. Da regularização, obrigações de fazer acompanhadas com condições de tempo (prazo), como inscrever a propriedade no Cadastro Ambiental Rural (CAR), adquirir licença de operação, sinalizar áreas de proteção e de não intervenção etc. E da abstenção, obrigações de não fazer, de não voltar a realizar a conduta autuada na situação de irregularidade, cujo prazo pressupõe-se imediato; a maioria das redações dessas cláusulas são estruturadas de forma similar, com “abster-se de praticar” seguido de “sem prévio licenciamento, sem os cuidados técnicos necessários ou sem autorização de órgão competente”.

A repetição desses tipos de mandamentos conduz ao entendimento de que o dano ambiental é tratado como uma irregularidade legal, comprovando a H1. Ademais, de que o Termo é diretamente congregado aos procedimentos de licenciamento ambiental e similares,

com condicionamento da continuidade da atividade a prazos e compromissos, figurando como garantidor regulatório. Nesse ponto, segue instigante reflexão:

Ao ser usado com um instrumento atrelado ao processo de licenciamento, o TAC acaba por permitir que atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana encontradas em alguma(s) etapa(s) do licenciamento sejam mantidas “sob a égide da lei”, na forma de um título executivo extrajudicial, assegurando assim a continuidade de atividades econômicas. (Viégas; Pinto; Garzon, 2014, p. 239)

A “Indenização”, obrigação de fazer, também é prevalente, estando em 26 Termos. Dos tipos reparatórios discriminados é a mais constante, sustentando a H2, de que prepondera a indenização como forma de reparação na tutela ambiental (Ozomy, Jarrell, 2017; Himenes, 2021; Takada; Ruschel, 2012). Salienta-se que não tiveram TACs com apenas imposição de pagamentos, sendo a prestação pecuniária acompanhada de compromissos de regularização ou abstenção do ato e/ou dos outros meios de reparação mais vantajosos para a natureza (Cardin; Barbosa, 2008). Atentando para a dificuldade de valoração ambiental e para a limitação de informações, a quantificação das prestações não será analisada, mas é apontável uma variação dos montantes entre dezenas e dezenas de milhares de reais, com base no princípio da razoabilidade, da proporcionalidade e do caráter pedagógico da medida, sendo expressa, em poucos casos, a hipossuficiência econômica do ajustante.

Uma questão relevante sobre o título indenizatório é a destinação das verbas, da gestão financeira e operacional adequada dos recursos recolhidos. A maioria dos pagamentos eram em benefício aos fundos em que dirigidas as multas cominatórias, relacionados com as demandas coletivas e ambientais, como será melhor analisado adiante. Todavia, as arrecadações também foram encaminhadas para entidades locais voltadas para a defesa de animais, como a Associação Encantadense de Defesa Animal (AEDA) e a Associação Ijuicense de Proteção ao Meio Ambiente Natural (AIPAN); e, minoritariamente, para entidades e projetos públicos que, apesar da não conexão com as causas ambientais, carecem de recursos financeiros - conforme justificativas expressas nos próprios Termos -, como o Conselho Comunitario Pró-Segurança Pública de Encantado (CONSEPRO).

A “Restauração”, obrigação de fazer, é acordada em 22 TACs. As medidas restaurativas, pelo alto custo e pela onerosidade, tendem a serem pouco praticadas, apesar dos benefícios para a o retorno da qualidade ambiental. Nos TACs examinados, a configuração da restauração se deu pela imposição de estudos ambientais, em sua maioria de realização e de implementação de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), com estipulação de prazos que variam de 30 dias a 120 dias, prevista a possibilidade de postergação a partir da

entrega de justificativa de órgão ambiental competente. Os estudos ambientais procuram averiguar aspectos relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento que utiliza recursos naturais, e depende da intervenção de órgãos especializados. Mediante isso, a exigência de tais documentos salienta a relevância do embasamento técnico-científico na dinâmica administrativa das políticas ambientais.

A “Compensação”, obrigação de fazer, é a maneira de reparação menos frequente na amostra, estando em 10 TACs. O provocante quanto a isso é que as cláusulas compensatórias examinadas são aquelas que mais permitem o exercício de criatividade do MPRS, visto o potencial de refletir diretamente a conduta danosa. Dentre as obrigações identificadas estão a apresentação de um Plano de Controle Ambiental (PCA) ou de um Projeto de Compensação Ambiental, a entrega de ração para centros de defesa animal, e a plantação e/ou doação de mudas de plantas ao Poder Público. Por conseguinte, apesar de não demandar necessariamente a intervenção e o acompanhamento de órgãos ambientais técnicos - como na restauração -, e de proporcionar ao Ministério Público a elaboração de uma obrigação com margem de adaptação ao caso em concreto, as medidas compensatórias são poucas, o que pode denotar uma construção mais mecânica do TAC quanto à flexibilidade para elaborar os compromissos.

Por último, da previsão obrigatória de punição em caso de descumprimento, todos os TACs adotaram a forma da multa cominatória, essa diária ou por obrigação desrespeitada. A multa é um mecanismo que visa a segurança da execução do compromisso - lembrando que não será analisada a valoração -, sendo a modalidade para garantir uma ordem mais comum dentre outras como a suspensão ou embargo total das atividades, a apreensão dos bens utilizados ou adquiridos na violação e a restrição de direitos. Com escrita padronizada e com estipulação de correção monetária, essas cláusulas seguem as diretrizes da Resolução n. 179 (CNMP, 2017), no artigo 4º, de que o “compromisso de ajustamento de conduta deverá prever multa diária ou outras espécies de cominação para o caso de descumprimento das obrigações nos prazos assumidos”, salvo comprovação de caso fortuito ou força maior.

Ademais, quase na totalidade a destinação dos valores arrecadados foi determinada para o Fundo Municipal ou Estadual do Meio Ambiente e para o Policiamento Ambiental, em 25 TACs, e/ou para o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (FRBS), em 22 TACs, esse do ressarcimento à coletividade por danos causados aos interesses difusos e coletivos, sendo vinculado ao Ministério Público (MPRS, 2023). A distribuição identificada também segue o prescrito na Resolução n. 179 (CNMP, 2017), a saber:

Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser **destinadas a fundos federais, estaduais e**

**municipais** que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também é **admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza**, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.  
(grifo próprio)

As características da aplicação dos Termos reunidos por parte do MPRS reproduzem a interpretação e as escolhas desse agente para o atendimento dos direitos ambientais danificados, atentando para a flexibilidade proporcionada pelo ordenamento jurídico. A descrição e respectiva análise realizada na presente seção demonstrou elementos cruciais sobre a institucionalização e a composição consensual de conflitos ambientais no RS. Posto isso, no intento de retomar os pontos principais desenvolvidos até então e de apresentar lacunas e sugestões sobre o pesquisado, segue a próxima e última parte do Trabalho.



## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência ambiental é uma pauta soberana de complexidade inerente que ostenta a necessidade de (re)encontro entre a humanidade e a natureza, clamando pelo empenho de diferentes setores, como o estatal, para a consolidação da proteção e da preservação do meio ambiente como um todo. Para tanto, é imperiosa a formulação e a implementação de políticas públicas, a articulação de diferentes arranjos e atores e a utilização de instrumentos de tutela, partindo da defesa de que, não obstante a primordialidade das medidas preventivas para o meio ambiente, a ocorrência de eventuais danos deve ser objeto de repressão e de reparação.

No propósito de remediar e de amenizar o colapso ecológico, no Brasil as políticas ambientais são predominantemente regulatórias, consoante com a extensa normatização da área. Nesse cenário, como um ato negocial administrativo com uso crescente, o TAC ambiental é voltado para induzir as condutas danosas à regularização ambiental e para impor medidas reparatórias. E, como protagonista da defesa dos direitos coletivos e como detentor de poder fiscalizatório, o Ministério Público é ator fundamental para compreender o mecanismo em comento. Assim sendo, o presente Trabalho procurou traçar o perfil dos TACs instaurados pelo MPRS em face da ocorrência de danos ambientais no RS por meio da pesquisa qualitativa, descritiva e documental.

As evidências reunidas no decorrer da investigação corroboram para as suposições formuladas. Da H1, de que o dano ambiental é tratado como uma irregularidade legal, foi verificado que na maioria dos Termos as obrigações assumidas tratam da regularização da atividade ou do empreendimento, sob a explicação de que o controle da legalidade é corolário à prevenção (MPRS, 2023), somada à atuação central de fiscal da lei do Ministério Público. Apesar da constante alusão à exigência de adequação aos parâmetros legais, com, ainda, registro de competência institucional judicial e extrajudicial na especialidade ambiental, foi também percebido que na metade dos Termos não houve fundamentação legal ancorada, isto é, a indicação desses parâmetros violados, o que atinge a validade do ato e conflita com as habilidades jurídicas do Ministério Público.

Da H2, de que prepondera a indenização como forma de reparação, foi averiguado que o principal tipo reparatório prescrito nos Termos é a prestação pecuniária, em detrimento da compensação e da restauração. Embora a escolha pela indenização deva ocorrer quando os demais tipos forem inviáveis, na seleção de documentos essa era complementar, acompanhada de outros compromissos reparatórios e/ou regulatórios. Também, mesmo com alguns episódios de estipulação diversa, a destinação dos títulos indenizatórios era, majoritariamente, para

fundos vinculados com as demandas coletivas e ambientais, contribuindo para a efetividade à proteção da natureza.

E da H3, de que a autuação recai mais em pessoas físicas do que em pessoas jurídicas, foi comprovado a significativa incidência da fiscalização nas pessoas físicas. Tal seletividade no exercício é questionável da perspectiva de manejo dos danos ambientais ao prejudicar o caráter preventivo e o potencial corretivo do TAC, dito que as corporações e os empreendimentos, principalmente aqueles presentes no modelo produtivo brasileiro, são diligentes na violação da natureza, cujo comprometimento da qualidade ambiental tende a ser maior - numa comparação com atos de pessoas físicas.

O Termo de Ajustamento no campo ambiental mostrou-se uma tática para a efetuação de procedimentos semelhantes ao licenciamento, da autorização para o funcionamento de atividades nocivas ou potencialmente nocivas ao meio ambiente, pela via negociada e consensual. Esse esforço concentrado na regularização formal, da promessa de adequação às normas e do reconhecimento implícito da irregularidade da conduta, com incidência majoritária em atos individuais de pessoas físicas, pretere e restringe os propósitos reparatórios e preventivos das ações ambientais. Em complemento, a baixa participação dos demais atores inseridos nos arranjos institucionais na celebração do Termo reduz a cooperação e a articulação em prol do ambiente, com tendência ao isolamento institucional - do Ministério Público - e ao refreamento da noção de dano - ao aspecto legal. O TAC revela-se destinado para o tratamento dos danos ambientais e não para a solução desses (Little, 2001 *apud* Viégas; Pinto; Garzon, 2014), com uma abordagem superficial sobre as causas e as consequências dos danos relacionados com os conflitos de gestão de recursos naturais.

Das lacunas da pesquisa, pelo recorte analítico a amostra coletada é pequena em comparação com a quantidade de Termos firmados na área ambiental pelo Ministério Público (MPRS, 2023), o que prejudica a representação dos fenômenos estudados e a precisão dos resultados obtidos. Também, a limitação ao documento único do Termo e aos detalhes do processo, sem estender a análise para o histórico e o andamento processual - onde contém as movimentações do caso, como a juntada de documentação e as manifestações das partes -, restringe a percepção e as interpretações sucessivas sobre a condução procedimental até a celebração do ato.

A intensificação da degradação ambiental é resultado de complexos processos que refletem os modos de funcionamento da sociedade, sendo o TAC um dos inúmeros instrumentos públicos disponíveis para o tratamento da natureza. Posto isso, para desenvolvimento futuro de estudos, é sugerida a ampliação da análise para Termos propostos

por outros legitimados, como órgãos técnico-ambientais, de modo a compreender a dinâmica e os entendimentos inscritos acerca da atuação ambiental de variados atores. Além disso, a análise das etapas posteriores ao firmamento do Termo, como o cumprimento ou não das cláusulas, com eventual ajuizamento pela inadimplência, e a duração do procedimento, de maneira a apurar a eficácia e a celeridade do instrumento em tela.

Em conclusão, o presente Trabalho, com a leitura integral dos Termos, seguida da organização e da sistematização dos dados juntados, intencionou sublinhar a prioridade atual de compreender a realização e a imposição das diretrizes ambientais, num exame assistido pela literatura das políticas públicas. Na iminência de qualificar as estratégias de regulação e de controle das intervenções humanas de manejo dos recursos naturais, no âmbito jurídico e administrativo, é fundamental a continuidade e o aprofundamento das pesquisas sobre meio ambiente; além de as problemáticas demandarem medidas includentes e complementares - sem uma solução única -, é sabido que a preservação e a proteção da natureza são pressupostos para a existência digna da humanidade e das outras formas de vida.

## REFERÊNCIAS

- ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista**. São Paulo: Editora Elefante, 2019. E-book. Livro eletrônico não paginado no Kindle.
- ANSORI, Subhan; YUSUF, Ramdan. Addressing the Global Environmental Crisis: Strategies for Sustainable Development. **West Science Social and Humanities Studies**, v. 1, n. 02, p. 63-75, 2023.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, p. 83-102, 1999.
- ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política. **Justitia**, São Paulo, v. 64, n. 197, p. 325-338, 2007.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em:  
[http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/14599/1/2013\\_SuelyMaraVazGuimaraesdeAraujo.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/14599/1/2013_SuelyMaraVazGuimaraesdeAraujo.pdf)  
. Acesso em: 10 jan. 2024.
- BARCELOS, Eduardo Alvares da Silva. Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 278, 2020. DOI: 10.48075/amb.v2i2.26589. Disponível em:  
<https://saber.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/26589>. Acesso em: 7 jan. 2024.
- BARROS, Dalmo Arantes *et al.* Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 155-179, Nov. 2012. DOI <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2012v11n22p155>. Disponível em:  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n22p155/23765>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- BARROSO, Darlan; ARAUJO JUNIOR, Marco Antonio. **Reta Final OAB-Teoria Unificada-9ª Edição 2020**. Saraiva Educação SA, 2020.
- BOFF, Leonardo. A CARTA DA TERRA. **Global Manager: Revista do Curso de Administração da Faculdade da Serra Gaúcha, Caxias do Sul**, v. 6, n. 10, p. 79-95, 2006. Disponível em: <https://ojs.fsg.edu.br/index.php/global/article/view/507/404>. Acesso em: 21 jan. 2024.
- BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. **Normas abertas e regras no licenciamento ambiental**. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento na Linha de pesquisa de Direitos dos Negócios e Desenvolvimento Econômico e Social) - Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-normaatualizada-pe.html>. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidente da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, DF: Presidente da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 144, 20 de junho de 2002**. Aprova o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.. Brasília, DF: Presidente do Senado, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-144-20-junho-2002-458772-republicacao-26700-pl.html>. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei 8.429, de 11 de setembro de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República,

2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm). Acesso em: 11 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidente da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/13964.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

**BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989**. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17797.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17797.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidente da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.519, de 26 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a reestruturação dos Corpos e Quadros de Oficiais e de Praças da Marinha. Brasília, DF: Presidente da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19519.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19519.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 05 set. 2023.

BUEREN, Ellen van. Environmental Policy. **Encyclopedia Britannica**, 26 Dez. 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/environmental-policy>. Acesso: 09 jan 2024

CERUTTI, Thaynara Conrado; ALCARÁ, Marcos. UTILIZAÇÃO DO TAC PARA SOLUCIONAR CONFLITOS EM MATÉRIA AMBIENTAL: UMA ALTERNATIVA À AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**, Dourados/MS, v. 6, n. 1, p. 229-246, Mar-Jun 2018. Disponível em:

<https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/2429/1999>. Acesso em: 21 jan. 2024.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, nov-dez 2020. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190445>.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/ZJnBVpLt3dBL6yyLY6krpGN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Vincent e Elinor Ostrom: duas confluências trajetórias para a governança de recursos de propriedade comum. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 207-226, Jan-Mar 2017. DOI <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC20150135R1V2012017>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/asoc/a/KQ8KxnVv4MKmvgWbzbCBm6m/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2024.

<https://www.scielo.br/j/asoc/a/KQ8KxnVv4MKmvgWbzbCBm6m/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2024.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; BARBOSA, Haroldo Camargo. FORMAS DE REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL. **Revista de Ciências Jurídicas**, Maringá, v. 6, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7685371/mod\\_folder/content/0/Formas%20de%20Repara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Danos%20Ambientais.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7685371/mod_folder/content/0/Formas%20de%20Repara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Danos%20Ambientais.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

COLOMBO, Silvana Raquel Brendler. A necessidade de atuação resolutiva do Ministério Público na resolução dos conflitos ambientais frente aos resultados sobre as ações civis públicas ajuizadas no Tribunal de Justiça de São Paulo. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 73-109, 5 ago. 2020. DOI <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.39334>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39334>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório Analítico Propositivo - Justiça Pesquisa: Direitos e Garantias Fundamentais - Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. 1. ed. [S. l.: s. n.], 2018. 236 p. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/290/1/Justi%C3%A7a%20Pesquisa%20-%20Direitos%20e%20Garantias%20Fundamentais%20-%20A%C3%A7%C3%B5es%20Coletivas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução n. 273 de 29 de novembro de 2000**. Dispõe sobre a instalação de sistemas de armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis. Brasília, DF: Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente, 2000. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=97050>. Acesso em: 17 jan. 2024

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 11 jan. 2024.



DE LEMOS, Chélen Fischer. Os litígios ambientais e a trajetória institucional das denúncias. **Revista Rio de Janeiro**, Niterói: FAPERJ, n.16/17, p. 11-33, 2005.

DE OLIVEIRA, Leandro Dias. Os "Limites do Crescimento" 40 Anos Depois: Das "Profecias do Apocalipse Ambiental" ao "Futuro Comum Ecologicamente Sustentável". **Revista Continentes**, Seropédica (RJ), ano 1, v. 12, n. 1, p. 73-109, Jul-dez 2012. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/8/7>. Acesso em: 11 jan. 2024.

DOS SANTOS, Anderlany Aragão *et al.* Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 669-698, Out. 2021. DOI <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>. Disponível em: [https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3\\_07\\_ameacas/esa29-3\\_07\\_pdf](https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_07_ameacas/esa29-3_07_pdf). Acesso em: 12 jan. 2024.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca; CRUZ, Fernando Manuel Rocha da. Aproximações teóricas sobre a questão ambiental internacional na sociedade global: de Estocolmo 1972 ao Rio de Janeiro 2012. **IV Ação Pública e Problemas Sociais em Cidades Intermediárias em Lisboa**, Portugal, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/18283>. Acesso em: 12 jan. 2024.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. A agenda político-ambiental no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, [s. l.], n. 205, p. 106-115, Junho 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/41075>. Acesso em: 15 set. 2023.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais**. São Paulo: Editora Elefante, 1º ed., 2020.

HIMENES, Gisele Ferreira. **Acordo de não persecução penal e sua aplicação em crimes ambientais um avanço contemporâneo na legislação penal com a edição da Lei 13.964/2019: Lei Anticrime**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/2987>. Acesso em: 11 jan. 2024.

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Caderno CRH**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 567-580, Set./Dez. 2018. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/kSYHDwYPgDZPZ7S7TZbRwfy/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

LACERDA, Rosangela Rodrigues Dias de. **Inquérito civil: Tomo Direito do Trabalho e Processo do Trabalho**. 1. ed. São Paulo: Enciclopédia Jurídica da PUCSP, Agosto 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/396/edicao-1/inquerito-civil>. Acesso em: 11 jan. 2024.

LAURIOLA, Vincenzo. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Brasília, n. 21, p. 3-8, maio/agosto 2009.

Disponível em: [http://ecoeco.org.br/wp-content/uploads/2018/08/boletim\\_Ecoeco\\_21-1.pdf](http://ecoeco.org.br/wp-content/uploads/2018/08/boletim_Ecoeco_21-1.pdf). Acesso em: 14 jan. 2024.

LEANDRO, Luiz Alberto *et al.* O futuro da gestão socioambiental: uma análise crítica sobre a crise ambiental brasileira. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 144-162, Maio/Agosto 2015. DOI 10.5585/geas.v4i2.322. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4716/471647051010.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

LIMA JÚNIOR, Eduardo Brandão *et al.* Análise Documental como Percurso Metodológico na Pesquisa Qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, Campinas, v. 20, n. 44, p. 36-51, abr. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 11 jan. 2024.

LIMA, Renata Miranda; FERREIRA, Julio Cesar de Souza; TEIXEIRA, Marco Antonio Domingues. Crimes verdes e colarinho branco: a máfia da madeira na Amazônia ocidental, uma violação aos direitos humanos. **Revista Quaestio Iuris**, v. 11, n. 04, p. 3148-3172, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/37444>. Acesso em: 11 jan. 2024.

LOPES JÚNIOR, Aury. A crise existencial da justiça negocial e o que (não) aprendemos com o JECRIM. **BOLETIM IBCCRIM**. Ano 29 n° 344, p. 4-6, 2021. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/visualizar-pdf/749/2>. Acesso em: 06 set. 2023.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 298-310, Jul.-Ago. 1972. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4286588/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4286588/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 8° ed., 2017.

MARGULIS, Sergio. A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, n. 437, Out. 1996. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1932/1/td\\_0437.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1932/1/td_0437.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

MARQUES, Luis. **O Decênio Decisivo**. São Paulo: Elefante, 2023.

MATOS, Silvia Maria Santos; SANTOS, Antônio Carlos dos. Modernidade e crise ambiental: das incertezas dos riscos à responsabilidade ética. **Trans/form/ação**, Marília (SP), v. 41, n. 2, p. 197-216, Abr./Jun. 2018. DOI <https://doi.org/10.1590/0101-3173.2018.v41n2.11.p197>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/trans/a/K8Cj5mFky7B39SpVpHWt34F/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, [s. l.], v. 41, p. 93-119, Jan.-Mar. 2006. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5146353/mod\\_resource/content/3/Mazzilli\\_TAC.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5146353/mod_resource/content/3/Mazzilli_TAC.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

MECKLING, Jonas; NAHM, Jonas. Strategic State Capacity: How States Counter Opposition to Climate Policy. **Comparative Political Studies**, [s. l.], v. 55, n. 3, p. 493-523, 2021. DOI <https://doi.org/10.1177/00104140211024308>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00104140211024308>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Coleção Temas Sociais. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (MPRS). **Meio Ambiente**. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/ambiente/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (MPRS). **NÚCLEO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS - NUCAM**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/ambiente/paginas/3940/>. Acesso em: 16 jan. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (MPRS). **Relatório Anual MP-RS 2022**. 1. ed. Porto Alegre: [s. n.], 2023. 145 p. Disponível em: [https://www.mprs.mp.br/media/areas/comunicacao/arquivos/relatorio\\_anual\\_mprs\\_2022.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/comunicacao/arquivos/relatorio_anual_mprs_2022.pdf). Acesso em: 11 jan. 2024.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. cap. 1, p. 13-43. ISBN 9788578112752. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6800>. Acesso em: 11 jan. 2024.

MUNIZ, Lenir Moraes. Ecologia Política: o campo de estudo dos conflitos sócio-ambientais. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Paulo, v. 6, n. 12, p. 181-196, 2010. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/64/45>. Acesso em: 11 jan. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Relatório Anual 2022**. [S. l.]: Editora Brasileira, 2022. Disponível em: [https://brasil.un.org/sites/default/files/2023-03/ONU\\_Brasil\\_Relatorio\\_Anual\\_2022.pdf](https://brasil.un.org/sites/default/files/2023-03/ONU_Brasil_Relatorio_Anual_2022.pdf). Acesso em: 09 jan. 2024.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012. DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LKBmWppgNLLyCdHphwrMb5d/?lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2024.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, Nov.-Dez.

2011. DOI <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPjkFSRj9mrVxCt/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). TIMES OF CRISIS, TIMES OF CHANGE: SCIENCE FOR ACCELERATING TRANSFORMATIONS TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Global Sustainable Development Report 2023**, [s. l.], 2023. Disponível em: [https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/FINAL%20GSDR%202023-Digital%20-110923\\_1.pdf](https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/FINAL%20GSDR%202023-Digital%20-110923_1.pdf). Acesso em: 16 jan. 2024.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. Cambridge University Press, 1990.

OZYMY, Joshua; JARRELL, Melissa. Red state, blue state, green state: analysing the geography of federal environmental crime prosecutions within and across the U.S. states. **Palgrave Communications**, [s. l.], v. 3, p. 1-11, 22 jun. 2017. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/palcomms201763>. Acesso em: 14 jan. 2024.

PANHOZA, Pedro Luiz Serra Netto. **A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E OS SEUS LIMITES COM RELAÇÃO AOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC**. Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Jorge Moraes. 2015. Monografia (Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade) - COGEAE, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/35351/1/PEDRO%20LUIZ%20SERRA%20NETTO%20PANHOZA.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024.

PAZ, Thabata Mentzingen. A Efetividade Dos Termos de Ajustamento de Conduta na Espera Ambiental. **Âmbito Jurídico**: Caderno de Direito Ambiental, [s. l.], 19 set. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/a-efetividade-dos-termos-de-ajustamento-de-conduta-na-espera-ambiental/>. Acesso em: 21 jan. 2024.

QUINTANA, Ana Carolina; HACON, Vanessa. O desenvolvimento do capitalismo e a crise ambiental. **O social em questão**, [s. l.], ano 14, n. 25/26, p. 427-444, 2011. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/21\\_OSQ\\_25\\_26\\_Quintana\\_e\\_Hacon.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/21_OSQ_25_26_Quintana_e_Hacon.pdf). Acesso em: 11 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 16 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Decreto n. 23.430, de 24 de outubro de 1974**. Aprova Regulamento que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da Saúde Pública. Porto Alegre, RS: Governador do Estado do Rio Grande do Sul, 1974. Disponível em: <https://www.cevs.rs.gov.br/upload/arquivos/201612/13140133-decreto23430c.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Lei Estadual n. 11.520, de 3 de agosto de 2000**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Governador do Estado do Rio Grande do Sul, 2000. Disponível em:

[https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu\\_doc/lei\\_estadual\\_11520.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smam/usu_doc/lei_estadual_11520.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Provimento n. 42/2017**. Institui o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM). Porto Alegre, RS: Procurador-Geral de Justiça, 2017. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/11971/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Painel do Agronegócio**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/painel-agro>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ROCHA, Rafael Santos. **Manual de Direito Ambiental**. 2ª Edição. [s.i.] Editora JusPodivm, 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **A Pessoa Jurídica Criminosa**. Curitiba: Juruá Editora, 2011. 254 p. ISBN 9788536210346.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], ano 52, p. 165-203, abr./jun. 2015. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril\\_v52\\_n206\\_p165.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p165.pdf). Acesso em: 17 jan. 2024.

SANTOS, Daniela Andrade. A RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. **Boletim Conteúdo Jurídico**, Brasília, ano 15, v. 1137, p. 301-304, 11 fev. 2023. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/phpg04Qgh.pdf/consult/phpg04Qgh.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024.

SANTOS, Igor Spock Silveira. O Ministério Público como “Quarto Poder”: relevância do reconhecimento para o sistema constitucional. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 120-168, 2016. DOI <https://doi.org/10.12957/publicum.2016.22787>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/22787>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES. **Lei Municipal n. 1.314, de 31 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos do Município de São Miguel das Missões e dá outras providências. São Miguel das Missões, RS: Prefeito do Município de São Miguel das Missões, 2002. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rio.grande.sul;sao.miguel.missoes:municipal:lei:2002-12-31;1314>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SCANTIMBURGO, André. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 52, p. 103-117, Jul.-Dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13235>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, dez. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922003000100014>.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/GpcvhF9ZZM3mBTnrjsD94gN/?lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 8, n. 32, p. 115-120, 2008.

TAKADA, Mariana; RUSCHEL, Caroline Vieira. A (in) Eficácia das penas nos crimes ambientais. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 3, n.3, p. 1043- 1062, 2012. Disponível em: [www.univali.br/ricc](http://www.univali.br/ricc). Acesso em: 11 jan. 2024.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Barganha e justiça criminal negocial : análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4971>. Acesso em: 06 set. 2023.

VIANNA, L. W. et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2015/01/12/negociacao-e-acordo-ambiental-o-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-como-forma-de>. Acesso em: 11 jan. 2024.

WEBER, Cristiano. A política ambiental e criminal no estado ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 113-142, Jul.-Dez. 2014. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/pol%C3%ADtica-ambiental-e-criminal-no-estado-ambiental>. Acesso em: 11 jan. 2024.