

VANESSA DOS SANTOS MOURA

# JUSTIÇA AMBIENTAL E TUTELA DO MEIO AMBIENTE

UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO CASO DA POLUIÇÃO  
ATMOSFÉRICA EM RIO GRANDE/RS

VANESSA DOS SANTOS MOURA

# JUSTIÇA AMBIENTAL E TUTELA DO MEIO AMBIENTE

UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO CASO DA POLUIÇÃO  
ATMOSFÉRICA EM RIO GRANDE/RS

1ª edição

**Editora Itacaiúnas**

Ananindeua – PA

2021

©2021 por Vanessa dos Santos Moura  
*Todos os direitos reservados.*

1ª edição

**Conselho editorial / Colaboradores**

Márcia Aparecida da Silva Pimentel – Universidade Federal do Pará, Brasil  
José Antônio Herrera – Universidade Federal do Pará, Brasil  
Márcio Júnior Benassuly Barros – Universidade Federal do Oeste do Pará, Brasil  
Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil  
Wildoberto Batista Gurgel – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Brasil  
André Luiz de Oliveira Brum – Universidade Federal de Rondônia, Brasil  
Mário Silva Uacane – Universidade Licungo, Moçambique  
Francisco da Silva Costa – Universidade do Minho, Portugal  
Ofélia Pérez Montero - Universidad de Oriente – Santiago de Cuba, Cuba

Editora-chefe: Viviane Corrêa Santos – Universidade do Estado do Pará, Brasil  
Editor e web designer: Walter Luiz Jardim Rodrigues – Editora Itacaiúnas, Brasil  
Editor e diagramador: Deividy Edson Corrêa Barbosa - Editora Itacaiúnas, Brasil

Editoração eletrônica/ diagramação: Walter Rodrigues  
Projeto de capa: Vanessa dos Santos Moura  
Bibliotecário: Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**

M929j	Moura, Vanessa dos Santos
	Justiça ambiental e a tutela do meio ambiente [recurso eletrônico] : uma análise da utilização do termo de ajustamento de conduta no caso da poluição atmosférica em Rio Grande/RS / Vanessa dos Santos Moura. – Ananindeua : Itacaiúnas, 2021. 108 p. : il. : PDF ; 1735 KB.
	Inclui índice e bibliografia. ISBN: 978-65-89910-24-4 (Ebook) DOI: 10.36599/itac-jusamb
	1. Direito. 2. Direito ambiental. 3. Poluição atmosférica. 4. Rio Grande/RS. I. Título.
2021-2643	CDD 341.347 CDU 34:502.7

**Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410**

**Índice para catálogo sistemático:**

1. Direito ambiental 341.347
2. Direito ambiental 34:502.7

---

O conteúdo desta obra, inclusive sua revisão ortográfica e gramatical, bem como os dados apresentados, é de responsabilidade de seus participantes, detentores dos Direitos Autorais.

Esta obra foi publicada pela [Editora Itacaiúnas](#) em julho de 2021.

## APRESENTAÇÃO

A obra que é trazida para o público leitor é fruto de pesquisa monográfica realizada como requisito para a conclusão da graduação em Direito na Universidade Federal do Rio Grande no ano de 2015. Isso significa que as considerações aqui tecidas remontam a um contexto pré-Golpe de 2016 – um erro jurídico-político grotesco que destituiu uma presidenta legítima e democraticamente eleita do posto político mais alto do país – e cuja ruptura democrática teve impacto direto nas eleições seguintes para o Executivo Federal. Fica o registro de que Impeachment e Golpe são conceitos cujas historicidades são absolutamente distintas. Também significa que a narrativa foi tecida em circunstâncias socioambientais bastante diferentes do horror que vivemos, hoje, sob a batuta dum Ministério do Meio Ambiente que promoveu um verdadeiro desmonte das políticas ambientais brasileiras.

Ainda assim, é um texto que vale a pena ser lido porque traz importantes apontamentos sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público e sobre como as soluções negociadas dos conflitos socioambientais podem trazer benefícios para a coletividade. Nessa exata senda, repiso o agradecimento tecido na versão monográfica ao orientador da pesquisa, Professor Doutor Anderson Orestes Cavalcante Lobato, que insistiu desde o princípio das nossas conversas para que não fossem somente feitas críticas quanto à baixa efetividade do Direito, redirecionando o foco da investigação para a busca de soluções – “o que está dando errado a gente já sabe; a coletividade quer saber o que está dando certo, quais são as soluções que estão sendo encontradas para os problemas socioambientais”.

Os agradecimentos também são estendidos aos membros do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul pelo auxílio na coleta de dados, autorização da divulgação do material e por terem me acolhido tão calorosamente desde a época em que fui estagiária na Primeira Promotoria de Justiça Especializada; nominalmente, agradeço ao Dr. José Alexandre Zachia Alan, à Gicele Tramasoli Carvalho Serafim e ao Douglas Teixeira Barroco.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I SITUANDO O MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS – BREVES APONTAMENTOS A RESPEITO DA POLUIÇÃO DO AR.....	10
1. A emergência da preocupação com a industrialização no cenário internacional.....	10
2. A emergência da preocupação com a industrialização no cenário nacional .....	12
3. Situando o Município do Rio Grande/RS .....	15
4. O polo industrial e as indústrias de fertilizantes compromissadas.....	18
5. Breves notas do processo produtivo de fertilizantes .....	27
CAPÍTULO II SITUANDO A COMARCA DO RIO GRANDE – BREVES APONTAMENTOS DA ATUAÇÃO MINISTERIAL.....	31
1. O papel do Ministério Público na tutela do meio ambiente .....	31
2. Situando a Comarca do Rio Grande/RS.....	36
3. A atuação extrajudicial da Primeira Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande .....	38
4. O problema da poluição do ar em Rio Grande/RS.....	44
CAPÍTULO III TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....	47
1. Origem do instituto .....	47
2. Princípios de Direito Público norteadores do TAC .....	49
3. Princípios de Direito Privado norteadores do TAC .....	56
4. Legitimados para a propositura.....	59
5. Natureza Jurídica.....	61
6. Objeto, forma, requisitos, eficácia e desconstituição .....	66
7. Breve histórico do Inquérito Civil n.º 00852.00072/2004 e cláusulas ajustadas no TAC .....	68

CAPÍTULO IV O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA AMBIENTAL.....	80
1. O Município do Rio Grande e a questão das políticas públicas.....	81
2. Considerações sobre o <i>risco</i> e a necessidade de um novo paradigma para o bom desempenho das funções do Ministério Público .....	85
3. Apontamentos para a compreensão da judicialização dos conflitos ambientais e o TAC como possível solução .....	92
4. Será a EMQAr uma medida de Justiça Ambiental?.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	100
REFERÊNCIAS .....	103
SOBRE A AUTORA.....	106

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, vide *caput* do artigo 225 da Constituição Federal vigente. Calha destacar que, diferentemente dos textos constitucionais prévios, a Lei Maior promulgada em 1988 destinou ao meio ambiente um capítulo próprio, a saber, o Capítulo VI – Do Meio Ambiente, que se acha inserto no Título VIII – Da Ordem Social. Na mesma senda, frise-se que o legislador disciplinou um dos conteúdos normativos mais progressistas quando comparado a outros textos constitucionais, prevendo um conjunto articulado de comandos, obrigações e instrumentos a que tutelado e efetivado o referido direito fundamental.

Houve, também, o estabelecimento de uma responsabilidade compartilhada entre o Poder Público e a coletividade a que preservado o meio ambiente. Inserido nesta primeira categoria, na qualidade de órgão estatal fiscalizador, está o Ministério Público, a quem o legislador atribuiu funções institucionais – insculpidas nos artigos 127 e seguintes da Constituição Federal – a defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, o cenário de progressiva degradação ambiental – nomeadamente, da qualidade do ar atmosférico, que é o que interessa a esta pesquisa – vem desafiando a capacidade de salvaguarda ministerial; o Ministério Público se vê compelido a atuar em ambas frentes processual/judicial e extraprocessual/administrativa para preservar a higidez ambiental para as presentes e futuras gerações.

Diante desta conjuntura, é imprescindível o estudo pormenorizado dos instrumentos passíveis de utilização pelo *parquet* que, segundo apontam a doutrina e as pesquisas acadêmicas, reveste-se de eficiência e eficácia na tutela do meio ambiente – entendido como um direito metaindividual, na modalidade interesse difuso. Dentre estes mecanismos, optou-se pela análise minudenciada do Termo de Ajustamento de Conduta ou também chamado de Compromisso de Ajustamento de Conduta, instrumento extraprocessual que pode figurar como alternativa prévia à invocação do Judiciário para dirimir os conflitos de interesse de caráter metaindividual.

O presente trabalho tem como proposta fundamental demonstrar a importância do instrumento Termo de Ajustamento de Conduta na tutela do ar



atmosférico por meio da análise da atuação extrajudicial da Primeira Promotoria de Justiça Especializada do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na negociação e posterior assinatura de Compromisso que culminou com a implantação da Torre de Monitoramento da Qualidade do Ar instalada no Município do Rio Grande/RS.

O problema de pesquisa girou em torno de perceber tal instalação como verdadeira medida de justiça ambiental a que minorada a deterioração da qualidade do ar atmosférico da Municipalidade em razão da poluição produzida pelas indústrias de fertilizantes locais. Com base neste questionamento, o trabalho buscou subsídios, por intermédio da análise de determinada situação micro/local (i.e., do Município/Comarca do Rio Grande), para pensar o problema da poluição em escala maior.

Neste diapasão, importa destacar a necessidade de estudos locais de forma a entender por quais meios podem ser providas soluções mais eficientes e eficazes ao problema do impacto da industrialização e suas consequências ambientais. É que, se por um lado, a poluição é fenômeno verdadeiramente transfronteiriço, por outro faz-se imperativo o reconhecimento de que boa parte das soluções são atingidas via ação local.

Nessa senda é que a presente pesquisa encontra a sua justificativa. A análise de medida levada a efeito no âmbito micro – a saber, ver de que forma o Ministério Público maneja a questão poluição do ar atmosférico no Município do Rio Grande/RS, no qual se situa um dos maiores distritos industriais do Estado, através da assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta com as empresas de fertilizantes ali estabelecidas e também com a FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler/RS na qualidade de interveniente – pode servir como indicativo de que tal medida produz bons resultados.

De se dizer que nesta pesquisa, ainda que sejam utilizados dados técnicos – como, por exemplo, informações sobre os poluentes, regime de ventos do Município do Rio Grande, condicionantes específicas constantes nas Licenças de Operação das empresas compromissadas, características do equipamento adquirido a que monitorada a emissão dos poluentes, entre outros – por certo não se pretende adentrar aprofundadamente em quaisquer searas que não a do Direito. Em outras palavras, tais informações servem tão somente de apoio a que debatido



o direito em questão, qual seja, o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, ainda na seara do Direito, calha dizer que não se intenta trazer discussões para além do universo micro já anunciado. Isto porque existem variadas formas de poluição, oriundas de múltiplas fontes (fixas ou móveis), que impactam nos diversos bens jurídicos ambientais (ar, águas, solo etc.), causadas pelos mais diferentes poluentes. Repise-se que a presente pesquisa aborda, pois, exclusivamente a poluição atmosférica oriunda das empresas de fertilizantes no Município do Rio Grande – nomeadamente a causada por materiais particulados, amônia e compostos fluoretados.

No atinente à organização, a pesquisa estrutura-se em quatro capítulos. No primeiro capítulo o objetivo é situar o Município do Rio Grande relativamente ao problema da poluição do ar. O segundo capítulo tem como propósito situar a Comarca do Rio Grande no concernente ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. No terceiro capítulo examina-se conceitualmente o Termo de Ajustamento de Conduta e apresenta-se o Compromisso levado a efeito nos autos do Inquérito Civil nº 00852.00072/2004. Por derradeiro, no quarto capítulo faz-se uma análise crítica do instrumento quando comparado à judicialização das questões ambientais.

## CAPÍTULO I

### SITUANDO O MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS – BREVES APONTAMENTOS A RESPEITO DA POLUIÇÃO DO AR

Para a compreensão da questão da poluição atmosférica, faz-se necessário, primeiramente, trazer alguns elementos históricos a respeito do impacto da industrialização. Optou-se por trazer brevíssimo apanhado do cenário internacional a que melhor entendidas as políticas de industrialização nacional e, posteriormente, local, com o fito de localizar o objeto de pesquisa no tempo e no espaço. Ao depois, buscou-se analisar o problema da poluição do ar na referida Municipalidade.

#### **1. A emergência da preocupação com a industrialização no cenário internacional**

A preocupação com a higidez ambiental ocupa uma posição de destaque não só na agenda de juristas ao redor de todo o globo, mas também na dos mais variados setores, tais como na da própria sociedade civil, organizações governamentais e não-governamentais, empresas, entre tantos outros. Parece ser consenso que o nosso modo de vida tem gerado resultados nefastos ao ambiente e tal situação vem se agravando a passos largos, majorada pelo consumo exorbitante em todas as esferas de nosso cotidiano. Aponta-se, porém, que esta preocupação não é recente, remontando a (pelo menos) metade do século passado, quando se passou a perceber que uma série de atividades antrópicas impactavam negativamente na saúde humana.

O período compreendido entre o final do século XX e o início do XXI representou uma mudança paradigmática no atinente às preocupações com a salvaguarda do ambiente. A bem da verdade, o agravamento da crise ambiental começara na longínqua Primeira Revolução Industrial, tendo como resposta não exatamente uma tomada de consciência da importância da preservação dos recursos, mas sim a percepção de que estes eram finitos e que urgia uma movimentação em escala global para protegê-los.

Pode-se afirmar que a década de 1960 inaugurou um novo tipo de preocupação ambiental. É que até então, em decorrência da Guerra Fria, a

mentalidade era permeada por determinada visão escatológica baseada no fim do planeta como consequência de uma guerra nuclear. Os anos 1960, no entanto, revelaram que o mundo poderia acabar como resultado de ações que estavam para muito além da diplomacia. A década de 1960 é apontada por historiadores e pesquisadores como verdadeiro cadinho cultural, na qual emergiram movimentos sociais setorizados e que, paulatinamente, desligavam-se da esquerda partidarizada. A esse respeito, dissertando sobre o fim da "Era de Ouro", o historiador marxista britânico Hobsbawm assevera que "(...) desde a década de 1970 vários seguidores (sobretudo jovens e/ou classe média) abandonavam os principais partidos de esquerda por movimentos de mobilização mais especializados – notadamente os de defesa do "meio ambiente" –, assim enfraquecendo-os" (HOBSBAWM, 2003, p. 406).

Nos primeiros anos da década seguinte, como corolário dos debates relativos à preservação do meio ambiente, diversos países pertencentes à Organização das Nações Unidas promoveram conversas e, finalmente, reuniram-se, juntamente com instituições governamentais e não-governamentais, no ano de 1972, em Estocolmo, na Suécia, naquela que ficou conhecida como Conferência de Estocolmo. Nesse sentido, Edson Ferreira de Carvalho aponta que:

A conscientização a respeito da relação entre meio ambiente e direitos humanos e a reivindicação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado iniciou-se a partir da Conferência de Estocolmo, de 1972. Esse foi o primeiro foro mundial a debater os graves problemas ambientais do planeta. Embora não tenha declarado o direito humano ao ambiente, ela estabeleceu claramente o elo entre meio ambiente e direitos humanos civis e políticos (liberdade, igualdade e dignidade) e econômicos, sociais e culturais (adequada condição de vida e bem-estar) (...) (CARVALHO, 2011, p. 142).

Tal conferência fora preparada e levada a cabo num momento histórico em que boa parte da sociedade, impulsionada pela opinião da grande mídia, punha em xeque ambos os modelos de desenvolvimento ocidental e socialista. O Embaixador André Aranha Corrêa do Lago, Diretor do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores, afirma, a respeito do contexto histórico que antecede o evento, o seguinte:

Nos anos 60, assistiu-se nos EUA à intensa luta pelos direitos civis, ao debate em torno da Guerra do Vietnã e à emergência de novos padrões de comportamento, inclusive no que se refere aos direitos do consumidor. Na Europa ocidental, o ano de 1968 simbolizou a resistência de uma nova geração aos valores estabelecidos. No mesmo ano, a União Soviética enterrou o sonho tcheco do "socialismo com rosto humano" e estabeleceu uma nova doutrina que "no fundo [...] pode não ser senão uma versão, um pouco mais rebarbativa, um pouco

mais tosca e um pouco menos refinada da doutrina de Monroe (LAGO, 2006, p. 26).

Na Conferência ficou evidente a existência de dois grupos de países bastante distintos e, como consequência, com demandas diversas. Havia uma parcela de países há muito industrializados e, por outro lado, havia outros – dentre os quais figurava o Brasil – ainda em fase de industrialização, os quais concentravam seus debates na busca por soluções aos (graves) problemas sociais e econômicos. Em que pese a existência de grandíssimo embate entre estes dois blocos, industrializados e em fase de industrialização, ambos com perspectivas ambientais conflitantes, a saber, os primeiros defendendo o "desenvolvimento zero" e os segundos o "desenvolvimento a qualquer custo", é possível observar os reflexos que os debates feitos nessa reunião tiveram na legislação pátria a respeito do meio ambiente.

De se apontar, por primeiro, a produção da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Por segundo, assinala-se a Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988, que, conforme já apontado na Introdução deste trabalho, dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente. Por terceiro, destaca-se a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, chamada de Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

## **2. A emergência da preocupação com a industrialização no cenário nacional**

Antes de adentrar no histórico a que este subcapítulo se propõe, já na arrancada é preciso dizer que o conceito de meio ambiente é essencialmente polissêmico, sendo que muitos pensadores – não só doutrinadores do Direito, mas inúmeros outros pesquisadores, ligados às mais variadas áreas – ocuparam-se em defini-lo. Traz-se aqui o conceito formulado por Paulo de Bessa Antunes, para quem:

O meio ambiente é bem jurídico autônomo e unitário, que não se confunde com os diversos bens jurídicos que o integram. O bem jurídico meio ambiente não é um simples somatório de flora e fauna, de recursos hídricos e recursos minerais. Ele resulta do somatório de todos os componentes que, isoladamente, podem ser identificados, tais como florestas, animais, ar etc. Esse conjunto de bens adquire uma particularidade jurídica que é derivada da própria integração ecológica

de seus elementos componentes. Os múltiplos bens jurídicos autônomos que se agregam e transfiguram para a formação do bem jurídico meio ambiente encontram tutela tanto no direito público, como no direito privado, e o mesmo se dá em conjunto (ANTUNES, 2013, p. 523-524).

A reivindicação de uma proteção efetiva ao meio ambiente, no Brasil, foi objeto de demanda ao longo das décadas de 1970 e 1980, resultado direto da política levada a efeito pelos militares desde meados de 1960. De acordo com Visentini e Pereira:

O regime militar brasileiro (implantado em 1964), após sanear a economia do país em moldes monetaristas, recebeu maciços investimentos estrangeiros e a instalação de indústrias estrangeiras, algo que conduziu a um imenso crescimento econômico (o "milagre"), restrito, porém, a parte da sociedade, enquanto ampliava-se a repressão a grupos de esquerda, o que levou alguns deles a optar pela luta armada. (...) é importante destacar que o regime militar brasileiro, apesar disso, manteve um projeto de desenvolvimento industrial e procurou tornar-se uma potência média, relativamente autônoma. Essa estratégia e seus resultados foram possíveis, entre outras coisas, pela conjuntura político-diplomática favorável e pela situação propícia da economia mundial na primeira década do regime. Ao contrário das ditaduras do Cone Sul, o regime militar vai desenvolver a economia nacional, ainda que ao preço do endividamento externo (VISENTINI; PEREIRA, 2008, p. 192).

A reivindicação, pois, foi finalmente atendida pelo legislador constituinte de 1988, que dedicou um capítulo a sua tutela. A esse respeito, Bessa Antunes aponta que:

Os constituintes anteriores a 1988 não se preocuparam com a conservação dos recursos naturais ou com a sua utilização racional. Na verdade, o meio ambiente não existia como um conceito jurídico merecedor de tutela autônoma, coisa que só veio a ocorrer após a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981; contudo, o elemento constitucional básico que dava sustentação à lei na época de sua edição era a proteção à saúde pública (ANTUNES, 2013, p. 62-63).

A bem da verdade, é possível afirmar que a Lei Maior, ao introduzir o art. 225 no texto constitucional, demonstrou dupla preocupação; a um, visou tutelar a biodiversidade e, a dois, criou uma nova espécie de direito fundamental para a pessoa humana, tudo a garantir a sua vida digna. Quando o legislador, por meio do dispositivo, assevera que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, resta evidente a sua intenção: deixar clara a predominância do interesse público por sobre o particular, de modo que os direitos individuais – mormente à propriedade privada, que fora protegida pela lógica (liberal) que vigera até então – sofreriam limitações em razão de um bem maior: o bem de natureza coletiva (MELO; MELO, 2015, p. 67).

A proteção do meio ambiente veio, pois, articulada em três frentes, quais sejam, penal, administrativa e civil, *verbis*: "Art. 225, §3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a **sanções penais e administrativas**, independentemente da obrigação de **reparar os danos causados**" (grifos acrescentados). A respeito da tríplice responsabilização – e já com enfoque no sujeito poluidor do ambiente – é interessante ler o que aduzem Marchesan, Steigleder e Cappelli a esse respeito:

A CF/88 não se contentou com a mera reparação do dano, embora essa também seja uma das tônicas da Lei de Crimes Ambientais. O art. 225, §1º, da CF, na esteira do que já apregoava o art. 14, §1º, da Lei n. 6.938/81, enfatiza a possibilidade de o poluidor ser simultaneamente responsabilizado nas esferas civil, administrativa e penal, o que desde já exclui a conclusão de que o poluidor que posteriormente veio a reparar o dano está isento das sanções de índole penal (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 163).

De se apontar, neste sentido, que um dos centros das preocupações ambientais das décadas de 1970 e 1980 era, justamente, a qualidade do ar atmosférico em razão da atenção dispensada pela mídia (internacional e nacional) a assuntos como o efeito estufa, a destruição da camada de ozônio, as chuvas ácidas, entre outros – apreensões estas que aumentaram ao longo dos anos 1990 e tiveram como ápice as resoluções da ECO92. Carlos André Birnfeld faz um excelente apanhado daquilo que denomina de "a destruição ecológica", arrolando e analisando hipóteses de aniquilamento do nosso próprio habitat; ainda que seu estudo tenha sido levado a efeito em 1997 (e publicado em 2006), há evidente atualidade no "panorama dos principais comprometimentos ambientais terrestres" traçado pelo autor, que elenca as seguintes hipóteses: efeito estufa, camada de ozônio, genocídio de espécies, a falta de água, poluição do ar e chuva ácida, a falta de espaço para o lixo, a crise energética, a opção nuclear e outras possibilidades, a expansão demográfica e a crise alimentar, a "síndrome de Plutão" (BIRNFELD, 2006, p. 120-165). Hodiernamente, por certo incluir-se-ia o uso de agrotóxicos, plantio de transgênicos, aquecimento global, desenvolvimento sustentável, biogenética, entre outros.

Também houve repercussão na esfera infraconstitucional pátria. Luís Paulo Sirvinskas assevera que a primeira norma administrativa que fixava o padrão de qualidade do ar foi baixada pela Portaria n. 231, de 27 de abril de 1976, do então chamado Ministério do Interior. Tal portaria estipulava quais seriam os limites de concentração de poluentes no ar atmosférico – de modo que ultrapassar tais limites



estabelecidos pelas normas ambientais poderia afetar a saúde, a segurança e o bem-estar da população, bem como ocasionar danos à flora, à fauna e ao meio ambiente em geral; no atinente aos poluentes, especificamente, a referida portaria fixava critérios máximos de quantidade de partículas em suspensão de dióxido de enxofre, monóxido de carbono e oxidantes fotoquímicos (SIRVINSKAS, 2012, p. 278).

O maior expoente no atinente à legiferação ambiental, sem dúvidas, foi a edição da já mencionada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda, de se apontar a edição da Resolução CONAMA nº 5/1989, que instituiu o Programa Nacional de Qualidade do Ar – PRONAR; a Resolução CONAMA nº 3/1990, que estabeleceu os padrões de qualidade do ar; a Resolução CONAMA nº 8/1990, que dispõe sobre padrões de qualidade do ar, previstos no PRONAR; a já citada Lei nº 9.605/1998, Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Optou-se por não abordar, no espaço desta pesquisa, os Programas PROCONVE (Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores) e PROMOT (Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Veículos Similares), haja vista tratarem da emissão de poluentes por fontes móveis.

### 3. Situando o Município do Rio Grande/RS

A referida municipalidade localiza-se no extremo sul do estado do Rio Grande do Sul. Calha destacar que o Estado se encontra dividido, dentro da perspectiva de regionalização preconizada por Pedro Fonseca, em "região norte" e "região sul", sendo que esta primeira se subdivide em duas zonas, a saber, a Serra e o Planalto. A "região sul" ou "região da Campanha" é definida da seguinte forma:

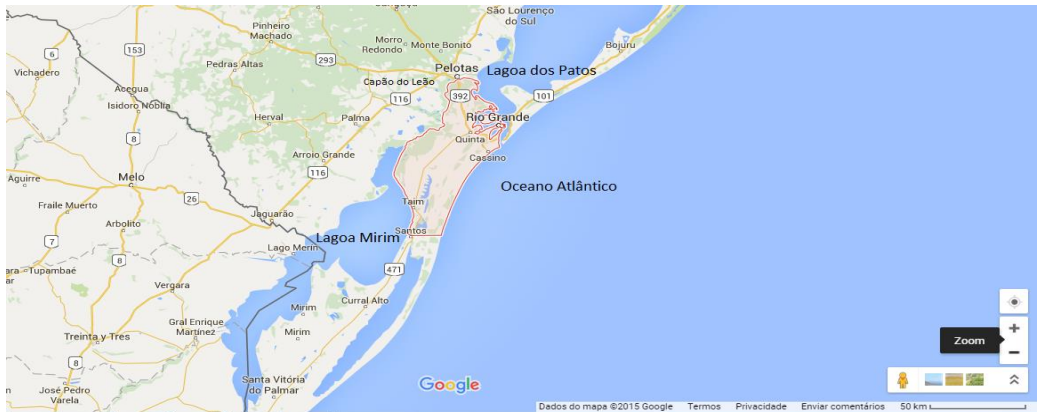
A Campanha é de antiga colonização ibérica; é onde, no Império, apareceu o trabalho escravo, principalmente nas charqueadas; durante o século XIX foi a mais importante região gaúcha, onde se desenvolveu predominantemente a criação de gado. É a zona das estâncias, de economia predominantemente pecuária onde aparecem o peão, o agregado e outras formas de parceria, todos vinculados ao latifúndio [...]. Praticamente ela abrange todos os municípios gaúchos ao sul de uma linha que parte de São Borja, no oeste, indo até Camaquã, nas margens da Lagoa dos Patos. Os portos de Pelotas e Rio Grande vinculam-se à Campanha, sendo os grandes escoadouros da produção (FONSECA, 1983, p. 27).

Geograficamente, Rio Grande situa-se na planície costeira sul do Estado, sendo que seus limites são, ao norte, o município de Pelotas e a Lagoa dos Patos; a leste, o Oceano Atlântico e o Canal do Rio Grande; a oeste, os municípios



de Capão do Leão, Arroio Grande e a Lagoa Mirim; e ao sul, o município de Santa Vitória do Palmar:

**Figura 1- Limites do Município de Rio Grande**



Fonte: Google Maps (adaptado pela autora).

Ainda sobre a localização, de acordo com Cesar Martins, geógrafo e professor da Universidade Federal do Rio Grande – FURG:

A área onde foi instalado o atual município do Rio Grande encontra-se no contato Sudoeste do Oceano Atlântico e o Estuário da Laguna dos Patos com suas águas mixalinas, marismas, banhados e dunas que faziam a ligação com o interior do “continente” considerado como a área de campos ao sul das serras florestadas que se estendia por todo o pampa (MARTINS, 2010, p. 2).

Por segundo, é importante mencionar informações sobre o regime de ventos. As zonas costeiras (*in casu*, planície costeira) sofrem ambos os efeitos de mudanças climáticas e do nível do mar. No atinente ao regime de ventos da região da Lagoa dos Patos, onde situam-se as indústrias de fertilizantes compromissadas, esta é influenciada predominantemente por ventos nordeste-sudoeste (NE-SW); os ventos nordeste ocorrem durante 22% do ano (setembro a abril) e os ventos sudoeste ocorrem durante 12% do ano (maio a outubro). Tais informações a respeito do regime de ventos foram extraídas dos Pareceres da Divisão de Assessoramento Técnico do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e foram juntadas nos autos do Inquérito Civil nº 00852.00072/2004 (que será objeto de análise adiante). Ademais, tal referência é importante na medida em que a direção dos ventos tem papel determinante na dispersão dos poluentes partidos das indústrias.

No atinente à industrialização do município, o historiador Benito Bisso Schmidt é contumaz em afirmar que “Rio Grande foi uma das primeiras cidades gaúchas a apresentar as marcas da sociedade urbano-industrial” (SCHMIDT, 1999,

p. 149). Na mesma senda, assevera Heloísa Jochins Reichel, também historiadora, que logo após a proclamação da República desenvolveram-se no município indústrias de tecidos, charutos e conservas alimentícias, todas com consideráveis índices de capital e mão-de-obra, bem como afirma que a municipalidade possuía o principal porto do estado, através do qual tentavam as empresas ali situadas alcançar o mercado nacional com seus (poucos) produtos (REICHEL, 1979, p. 262).

Assim, Rio Grande funcionou como verdadeiro escoadouro portuário da produção do campo, bem como tentou impor-se no mercado com alguns produtos industrializados. No que se refere ao período mais recente, evidencia-se a existência de ciclos de desenvolvimento exógenos (isto é, fruto de políticas de âmbito federal) no município, sendo que:

O primeiro ciclo consiste na proposta de criação do Superporto do Rio Grande e data do final do ano de 1969 e começo do ano de 1970, representando a segunda fase de ampliação do Porto do Rio Grande em direção à embocadura da Lagoa dos Patos com o Oceano Atlântico. A primeira fase de ampliação correspondeu às instalações do chamado Porto Novo, datadas de 1909-1915 (DOMINGUES; CARVALHO; MENEZES, 2012, p. 09).

Sobre o Superporto do Rio Grande, de se dizer que este:

Inseria-se, assim, na política dos chamados Corredores de Exportação, cujo objetivo central a ser alcançado é o aumento da escala e da velocidade dos fluxos, presente no capítulo III do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND. Um corredor de exportação implica necessariamente a existência de uma rede intermodal de transportes. No caso do Superporto do Rio Grande, estão presentes no sistema quatro tipologias de transportes: as rodovias, as ferrovias, as hidrovias e o transporte marítimo (DOMINGUES; CARVALHO; MENEZES, 2012, p. 09).

O grande propósito do governo estadual com o complexo portuário-industrial era conciliar interesses da esfera federal, tais como a instalação do 3º Polo Petroquímico e a Metalurgia do Cobre, com interesses estaduais, como o Polo Carboquímico, fertilizantes e óleos vegetais. No entanto, no final da década de 1980 um expressivo passivo ambiental fora acumulado, tudo corolário de um aumento do conteúdo tecnológico permanente tanto das indústrias quanto dos terminais portuários.

Ao longo dos anos 1990 o Município passou por mudanças significativas, cujo impacto foi de tal monta negativa que Rio Grande passou a figurar como uma típica área de estagnação econômica. Contudo, o quadro reverter-se-ia sobremaneira na virada do século.

Nos anos 2000 e seguintes verificou-se uma rápida expansão e diversificação dos serviços logísticos portuários em geral, com destaque àqueles relacionados à carga containerizada. Na sequência e paralelamente aos primeiros projetos ligados ao setor naval, assistiu-se à incipiente recuperação e expansão da indústria de fertilizantes, com a instalação de várias empresas misturadoras e a intenção das empresas industriais já consolidadas em ampliar as suas instalações – justamente o tipo de empreendimento que interessa a esta pesquisa.

Atualmente, o polo industrial do Município conta com um grande número de empreendimentos, que estão devidamente licenciados e cadastrados no site da FEPAM. Destes, importam a esta pesquisa especificamente as indústrias que operam com fertilizantes, as quais – em sua maioria – figuraram como investigadas nos Inquéritos Cíveis que foram pesquisados e, posteriormente, como compromissadas no Ajustamento analisado.

#### **4. O polo industrial e as indústrias de fertilizantes compromissadas**

Conforme indicado anteriormente, a esta pesquisa interessam as indústrias que se compromissaram com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (doravante, MPRS) nos autos do Inquérito Cível nº 00852.00072/2004 (de agora em diante, IC 72), a saber, as empresas TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda. (integrante do Grupo Roullier) e Yara Brasil Fertilizantes S/A. Calha destacar que a empresa Bunge Fertilizantes S/A figurou no inquérito como investigada, porém, no final de 2012, foi adquirida pela Yara Brasil Fertilizantes S/A, que a sucedeu inclusive no cumprimento do Compromisso. Todas as plantas dos empreendimentos situam-se no Distrito Industrial da municipalidade, conforme o mapa trazido abaixo:

**Figura 2 – Localização do Distrito Industrial no Município de Rio Grande**



Fonte: Google Earth (adaptado pela autora).

Reproduz-se, abaixo, foto da planta industrial da TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda.:

**Figura 3 - Planta Industrial da TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda.**



Fonte: Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG.

Na sequência, traz-se fotografia da planta industrial da empresa Yara Brasil Fertilizantes S/A:



**Figura 4 - Planta Industrial da Yara Brasil Fertilizantes S/A**



Fonte: Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG.

Ainda, traz-se fotografia da planta industrial da antiga empresa Bunge Fertilizantes S/A:

**Figura 5 - Planta Industrial da Bunge Fertilizantes S/A**



Fonte: Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG.

Por primeiro, de se apontar que ambas as indústrias, Timac e Yara, são categorizadas, pela FEPAM, como "químicas" (inscritas sob Código C20) e de alto potencial de poluidor, cujas atividades acham-se cadastradas sob o código 2.020,40, isto é, seus licenciamentos referem-se à "FABRICAÇÃO DE FERTILIZANTES E AGROQUÍMICOS".

A respeito do licenciamento, calha trazer informações gerais a respeito de seu funcionamento. De acordo com Celso Antônio Pacheco Fiorillo "o

licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas e insuprimíveis: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; e c) outorga da licença de operação" (FIORILLO, 2013, p. 240). Sobre a licença de operação, também chamada de licença de funcionamento, aduz o doutrinador que:

Esta sucede a de instalação e tem por finalidade autorizar a 'operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação', conforme dispõe o art. 8º, III, da Resolução Conama n.237/97 (FIORILLO, 2013, p. 242).

Por segundo, dentre os produtos químicos utilizados na fabricação de fertilizantes, destacam-se a amônia e os compostos fluoretados (especialmente HF e SiF<sub>4</sub>), altamente nocivos à saúde humana quando lançados em quantidades superior ao permitido no ar atmosférico – e, justamente, objeto principal da firtatura do TAC enquanto poluentes atmosféricos a serem monitorados.

Em estudo relativamente recente a respeito da percepção da poluição na cidade do Rio Grande, Rogério Piva da Silva e Cassius Rocha Oliveira, ambos professores da FURG, trouxeram dados a respeito de quais seriam os principais poluentes emitidos na Municipalidade; sem surpresas, entre as maiores concentrações de poluentes figuravam compostos partidos do processo de fabricação de fertilizantes. Pede-se vênia para trazer a tabela abaixo produzida pelos docentes pesquisadores:

**Tabela 1- Principais poluentes emitidos em Rio Grande**

SIGLA	NOME	FONTE EMISSORA PRINCIPAL
MP	Material particulado	Fábrica de fertilizantes e refinaria
NH <sub>3</sub>	Amônia	Fábrica de fertilizantes
P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	Pentóxido de fósforo	Fábrica de fertilizantes
F	Fluoreto	Fábrica de fertilizantes
N <sub>2</sub> O	Óxido Nitroso	Refinaria
SO <sub>2</sub>	Dióxido sulfúrico	Refinaria

Fonte: SILVA; OLIVEIRA, 2011, p. 23.

Cumpra-se seja trazido, neste momento, o conceito de poluente insculpido no parágrafo único do art. 1º e seus incisos da Resolução CONAMA nº 3, de 28 de junho de 1990:

Parágrafo Único - Entende-se como poluente atmosférico qualquer forma de matéria ou energia com intensidade e em quantidade, concentração, tempo ou características em desacordo com os níveis estabelecidos, e que tornem ou possam tornar o ar:

I - impróprio, nocivo ou ofensivo à saúde;

II - inconveniente ao bem-estar público;

III - danoso aos materiais, à fauna e flora.

IV - prejudicial à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade.

O art. 2º da Resolução ainda traz os conceitos de Padrões Primários e Secundários de Qualidade do Ar, *in verbis*:

Art. 2º - Para os efeitos desta Resolução ficam estabelecidos os seguintes conceitos:

I - Padrões Primários de Qualidade do Ar são as concentrações de poluentes que, ultrapassadas, poderão afetar a saúde da população.

II - Padrões Secundários de Qualidade do Ar são as concentrações de poluentes abaixo das quais se prevê o mínimo efeito adverso sobre o bem-estar da população, assim como o mínimo dano à fauna, à flora, aos materiais e ao meio ambiente em geral.

Parágrafo Único - Os padrões de qualidade do ar serão o objetivo a ser atingido mediante à estratégia de controle fixada pelos padrões de emissão e deverão orientar a elaboração de Planos Regionais de Controle de Poluição do Ar.

O empreendimento TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda. está devidamente licenciado por meio da Licença de Operação nº 04470/2015-DL. Dentre as informações contidas no documento ambiental, destacam-se as condicionantes contidas na cláusula 6, que respeitam às emissões atmosféricas pela planta da empresa. Nesse diapasão, de se destacar que o item 6.3. traz os padrões de emissão a serem respeitados pela empresa:

6. Quanto às Emissões Atmosféricas:

(...)

6.3. o padrão de emissão a ser atendido é:

6.3.1. Material Particulado: 75 mg/Nm<sup>3</sup>, em base seca e nas condições normais;

6.3.2. Amônia NH<sub>3</sub> - 30 mg/Nm<sup>3</sup>, em base seca e nas condições normais;

6.3.3. Flúor/fluoreto e seus compostos voláteis: 5 mg/Nm<sup>3</sup>, em base seca e nas condições normais;

Já no atinente à segunda empresa, Yara Brasil Fertilizantes S/A, de se apontar a existência de duas plantas fabricantes de fertilizantes, justamente em razão da mencionada aquisição da Bunge Fertilizantes S/A levada a efeito em 2012. Assim, a empresa Yara conta com duas licenças de operação. A L.O. da planta original da Yara Brasil – L.O. nº 878/2013-DL – traz dentro da condicionante "4"



o mesmo padrão de emissão atmosférica acima apontado na L.O. da TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda.; leia-se:

- 4.17. o padrão de emissão para material particulado total é de 75 mg/Nm<sup>3</sup> em base seca e nas condições normais;
- 4.18. o padrão de emissão para amônia NH<sub>3</sub> é de 30 mg/Nm<sup>3</sup> em base seca e nas condições normais;
- 4.19. o padrão de emissão para flúor/fluoretos e seus compostos voláteis é de 5 mg/Nm<sup>3</sup> em base seca e nas condições normais;

A segunda planta da empresa, antiga Bunge Fertilizantes S/A, está devidamente licenciada pela L.O. n.º 867/2013-DL. O padrão de emissão dos produtos químicos constantes do TAC é igual ao da L.O. n.º 878/2013-DL (e, portanto, igual ao da TIMAC Agro), sendo que as condicionantes também se encontram dispostas do item 4.17 ao 4.19.

Introduzidas as L.O.s, calha trazer alguns excertos de parecer partido da Divisão de Assessoramento Técnico (doravante DAT) do *parquet* gaúcho a elucidar as particularidades dos compostos químicos que as empresas de fertilizantes operam e do risco criado à população, especialmente a rio-grandina, em decorrência do manejo destes e dispersão no ar atmosférico. Destaca-se, nessa exata senda, a existência de relevantes estudos levados a efeito pela professora da FURG Dra. Ana Luiza Muccillo-Baisch a respeito do impacto da poluição industrial na saúde da população local (MUCCILLO-BAISCH et. al., 2015; MUCCILLO-BAISCH et. al., 2013; MUCCILLO-BAISCH et. al., 2012; MUCCILLO-BAISCH et. al., 2008). A consulta à Divisão teve como primeiro questionamento se a poluição produzida pelas empresas Yara Brasil Fertilizantes, Bunge Fertilizantes (à época ainda não incorporada à Yara Brasil) e Roullier Brasil (antiga razão social da TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda.), a decorrer dos atos destacados na verificação realizada, geraria perigo potencial à saúde humana.

Em resposta, os especialistas da DAT asseveraram que, com base nas considerações técnicas (documentos DAT – MA n.º 0971/2008, 0975/2008 e 0976/2008 constantes do Inquérito Civil que será tratado em momento posterior), entende-se que as emissões das empresas geram sim perigo potencial. Ao depois, questionou-se em termos isso ocorreria, ao que disseram que, dentre as emissões que podem gerar perigo potencial à saúde humana, salienta-se o material particulado, amônia, fluoretos (flúor e seus compostos voláteis), dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>) e óxidos de nitrogênio (NO<sub>x</sub>, especialmente NO<sub>2</sub>).

Os efeitos à saúde humana causados pela exposição a materiais particulados dependem da dimensão das partículas e da sua concentração. O material particulado pode ser classificado segundo o tamanho das suas partículas, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 2 - Classificação do material particulado de acordo com o tamanho das partículas**

Fração	Tamanho
PM <sub>10</sub>	<=10 µm
PM <sub>2.5</sub> (fração respirável)	<=2.5 µm
PM <sub>1</sub>	<=1 µm
UFP ou UP (partículas ultrafinas)	<=0.1 µm

Fonte: Parecer da Divisão de Assessoramento Técnico do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

Conforme apontado pela DAT, os estudos epidemiológicos são incapazes de definir um limite abaixo do qual não ocorrem efeitos adversos à saúde. Estudos recentes sugerem que, mesmo em níveis de concentração baixos (menor que 100µg/m<sup>3</sup>) de materiais particulados (PM<sub>10</sub>), a exposição de curto prazo provoca efeitos adversos sobre a saúde. Há evidências, também, de que a exposição a longo prazo e a baixas concentrações de partículas em suspensão no ar está associada à mortalidade e outros efeitos crônicos, tais como o aumento das taxas de bronquite e redução da função pulmonar. Estudos realizados nos Estados Unidos sugerem que a expectativa de vida pode ser de 2 a 3 anos mais curta nas comunidades que vivem em locais com alta concentração de materiais particulados na atmosfera do que aquelas que vivem em áreas com baixa concentração destes materiais. Estes estudos são coerentes com trabalhos anteriores, cujos resultados mostraram que a exposição de longa duração a baixos níveis de particulados, começando em cerca de 10 µg/m<sup>3</sup> de partículas finas presentes, foi associada a uma redução da expectativa de vida.

O relatório ainda apontou que estudos epidemiológicos indicam associações entre exposições a curto prazo a concentrações de materiais particulados e efeitos adversos à saúde humana, mesmo em baixos níveis de materiais particulados. Por outro lado, não foi determinado nível seguro (concentração ou valor orientador) à exposição a curto prazo.

Quanto aos efeitos de longo prazo da exposição de materiais particulados sobre a saúde humana, há menos informações disponíveis na literatura

especializada. Alguns têm sugerido que a exposição prolongada a particulados está associada à redução da expectativa de vida na ordem de 2 a 3 anos. Outros estudos recentes demonstraram que a prevalência de sintomas de bronquite em crianças e de redução da função pulmonar em crianças e adultos está associada à exposição a materiais particulados. Por esta razão, nenhum valor orientador para exposição a longo prazo é recomendado.

Sobre a amônia, o relatório indica que é corrosiva, irritante e pode causar queimaduras graves na pele e olhos dos seres humanos. Efeitos clínicos da exposição à amônia são manifestados como irritação aos olhos, pele, nariz, boca, garganta e pulmões. Outros sintomas podem variar entre a dificuldade de respirar, tosse, coriza, descargas brônquicas, obstrução das vias aéreas superiores, broncospasmo e edema pulmonar. Os sintomas respiratórios são geralmente reversíveis. A gravidade dos efeitos depende do nível de exposição. Irritação da garganta foi observada quando seres humanos foram expostos a uma concentração de amônia de  $280 \text{ mg/m}^3$  e uma concentração de  $1.200 \text{ mg/m}^3$  resultou em tosse. Além disso, a exposição a concentração de  $1.700 \text{ mg/m}^3$  de amônia pode acarretar em risco de vida, e acima de  $3.500 \text{ mg/m}^3$  pode ocorrer morte. Com base nas informações revistas das principais agências, a concentração tolerável de amônia, de forma a assegurar a qualidade do ar ambiente, é de  $100 \mu\text{g/m}^3$  (média em 24 horas). Este critério também foi baseado em efeitos para a saúde.

Sobre os fluoretos, a DAT asseverou que a maior parte dos compostos de flúor contidos na atmosfera de áreas urbanizadas vem de fontes industriais. Em indústrias como as unidades de produção siderúrgicas, plantas de superfosfato, centrais de combustão de carvão, indústrias de vidro e refinarias de petróleo, podem ocorrer exposições ocupacionais ao teor de flúor de cerca de  $1 \text{ mg/m}^3$ . Fluoretos são emitidos para a atmosfera em ambas as formas: gasosas e de partículas. Partículas de fluoretos no ar variam em diâmetro de  $0,1$  a  $10 \mu\text{m}$ , podendo haver penetração em alvéolos do pulmão, devido ao tamanho, causando consequentes efeitos na saúde. Destaca-se, também, a existência de estudos levados a efeito na FURG a respeito dos impactos negativos dos fluoretos. Nesse sentido, a depender do aporte antrópico e da concentração nos segmentos do meio ambiente, de uma forma geral, o fluoreto pode causar muitos efeitos deletérios em plantas e animais, dentre os quais inclui-se o homem. Estudos indicam que, ao ser assimilado pelos organismos, os compostos fluoretados provocam efeitos tóxicos, haja vista a sua interferência

direta nos sistemas enzimáticos e nos processos endócrinos. Aponta-se a existência de prejuízos pouco conhecidos para os sistemas ecológicos afetados. Ademais, aponta-se que os compostos podem causar danos materiais, como corrosão de vidro em instalações elétricas de alta tensão. Há registros de efeitos negativos da poluição por fluoreto no Município do Rio Grande, comprovados por pesquisas partidas da FURG, sendo que todos os efeitos deletérios supra foram encontrados, isto é, há casos de fluorose bovina, danos à vegetação, bem como corrosão em isoladores de vidro da rede elétrica de alta tensão da CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica. Há evidência também de que as fábricas de fertilizantes instaladas são as principais fontes de emissão de fluoreto na atmosfera local (MIRLEAN et. al., 2005, p. 788).

No que diz respeito à exposição profissional, o montante diário de fluoreto inalado, assumindo uma taxa média respiratória de  $10 \text{ m}^3$  de ar durante um dia útil, pode ser de 10 a 25 mg, quando os limites de concentração do ar frequentemente estão entre 1 a  $2,5 \text{ mg/m}^3$ . Os efeitos agudos provenientes da inalação de fluoreto de hidrogênio são: extrema irritação das vias respiratórias como tosse e asfixia; em contato com a pele e os olhos, o líquido ou vapor provoca irritação grave que pode resultar em queimaduras graves e prolongadas ou permanentes defeitos visuais. Os efeitos crônicos da inalação ou ingestão são perda de peso, mal-estar, anemia, descoloração de dentes e osteoesclerose (ossos quebradiços, ligamentos calcificados). Em áreas urbanas fortemente industrializadas, a ingestão típica por inalação diária está na faixa de 10 a  $40 \text{ }\mu\text{g/dia}$  ( $0,5$  a  $2 \mu\text{g/m}^3$ ) e, em alguns casos, pode chegar a  $60 \text{ }\mu\text{g/dia}$  ( $3 \text{ }\mu\text{g/m}^3$ ). O mais importante efeito adverso a longo prazo do flúor em populações humanas é a fluorose esquelética endêmica. Os primeiros relatos de fluorose esquelética surgiram nas indústrias a partir de exposição dos trabalhadores a concentrações de  $100\text{-}500 \text{ }\mu\text{g/m}^3$  por 8 horas diárias por mais de 4 anos, o que levou a graves alterações ósseas.

Estudos mostram que a hiper-reatividade brônquica foi o principal problema de saúde encontrado em uma concentração média de flúor de  $0,56 \text{ mg/m}^3$ , o que corresponde a uma concentração de partículas de flúor de  $0,15 \text{ mg/m}^3$ . Valores de referência para níveis de exposição para flúor foram derivados de uma abordagem feita com grande variedade de animais e estudos da exposição humana. O nível de referência para uma hora de exposição para proteção contra qualquer

irritação respiratória é de cerca de  $0,6 \text{ mg/m}^3$ , e os níveis de proteção contra uma grave irritação é de cerca de  $1,6 \text{ mg/m}^3$ . Dados de várias fontes indicam que a exposição prolongada dos seres humanos (trabalhadores e crianças) a concentrações de fluoreto entre  $0,1$  e  $0,5 \text{ mg/m}^3$  leva à diminuição da função pulmonar e fluorose esquelética. Nenhum efeito tem sido encontrado para a exposição a concentrações de  $16 \mu\text{g/m}^3$  de fluoretos gasosos. Fluorose esquelética está associada a uma absorção superior a  $5 \text{ mg/dia}$ , em uma parcela relativamente sensível da população em geral. Foi reconhecido que o teor de flúor no ar ambiente deve ser inferior a  $1 \mu\text{g/m}^3$  para impedir efeitos sobre animais e plantas. Estas concentrações também protegem a saúde humana.

A derradeira pergunta questionava a respeito da possibilidade de estabelecer grupo de pessoas atingidas, ao que a DAT afirmou que para o estabelecimento do grupo de pessoas atingidas ou a região mais afetada é necessária uma melhor avaliação quantitativa da qualidade do ar no Município de Rio Grande, especialmente na proximidade do Distrito Industrial, para a determinação das concentrações de poluentes e, conseqüentemente, detecção de áreas críticas. Cabe ressaltar que diversos fatores influem nesta avaliação, como as condições climáticas, o perfil de dispersão dos poluentes e os níveis de produção industrial.

Apenas a título informativo, a avaliação da qualidade do ar realizada nos documentos DAT – MA nº 0971/2008, 0975/2008 e 0976/2008, com base em dados disponibilizados pela FEPAM (de apenas alguns poluentes) indicou que a qualidade do ar na estação Rádio Cassino é ruim. Dessa forma, tem-se um indício de que as proximidades da estação Rádio Cassino constituem região mais crítica que as demais estações avaliadas, para as quais a qualidade do ar foi aceitável. Via de regra, dentro de uma região crítica (mais afetada) a parcela da população mais atingida é composta pelas crianças, asmáticos e pessoas em geral com predisposição a problemas respiratórios (com maior sensibilidade).

## **5. Breves notas do processo produtivo de fertilizantes**

Calha, de modo a encerrar o presente capítulo, apresentar – mesmo que de forma muitíssimo simplificada – o processo produtivo dos fertilizantes das empresas compromissadas. As informações que seguem são oriundas dos pareceres da DAT. Ainda, boa parte do conteúdo transcrito diz com um parecer específico, relacionado à empresa Yara; contudo, segundo informações constantes no próprio

IC 72, o processo produtivo é o mesmo nas demais empresas – o que seria possível concluir com a leitura das Licenças emitidas pela FEPAM – de forma que se pode estender as conclusões a ambos os empreendimentos compromissados.

Os técnicos indicam que o processo produtivo pode ser dividido, didaticamente, em três etapas distintas e subsequentes, quais sejam, preparação da matéria-prima, acidulação e granulação.

**Figura 6 - Etapas do processo produtivo de fertilizantes**



Fonte: elaborado pela autora.

A etapa de preparação de matéria-prima consiste, basicamente, na moagem das rochas fosfáticas recebidas no processo produtivo. A matéria-prima é alimentada em moegas através de pás carregadeiras, sendo submetida à operação de redução de tamanho causada pelo impacto entre os pêndulos e os grânulos de rocha fosfática.

O material é removido através de uma corrente de ar promovida por um ventilador. Ele passa através de ciclones, onde uma parcela do material é abatida e separada da corrente gasosa. O gás exausto dos ciclones é encaminhado para um filtro de mangas, sendo posteriormente destinado para a atmosfera. O material sólido abatido nos ciclones é encaminhado para a etapa seguinte, a acidulação.

Na segunda etapa, qual seja, a acidulação, a rocha fosfática é misturada com uma solução diluída de ácido sulfúrico em um reator. Nesse equipamento, a solução diluída de ácido reage com a rocha, transformando o fosfato existente nesse substrato em uma substância mais fácil de ser assimilada pelos vegetais, quando da aplicação do adubo. Nessa etapa do processo há liberação de vapores, os quais são direcionados para 4 lavadores de gases instalados em série. Ao final dessa bateria de lavagem de gases, a corrente gasosa é direcionada para a atmosfera através de uma chaminé. O efluente líquido gerado nos lavadores de gases passa pelos processos de neutralização, sedimentação e desaguamento em filtro prensa. Todo o material sólido retido é reaproveitado no granulador e o efluente líquido final retorna para o reator de acidulação.

O produto da acidulação (superfosfato em pó) é transferido para silos de armazenagem através de correias transportadoras. A movimentação do material



acaba gerando grande quantidade de material particulado em suspensão no ar. Nos silos de armazenagem, o processo de conversão da reação tem continuidade por um período de, aproximadamente, 7 dias.

A etapa seguinte do processo consiste na granulação. Nesta fase, o material proveniente da acidulação é pesado e dosado no granulador, juntamente com outros ingredientes, tais como amônia, ácido fosfórico, vapor, entre outros. A alimentação do superfosfato em pó na unidade de granulação, a partir dos silos de armazenagem, é realizada através de pás carregadeiras, um procedimento que gera grande quantidade de material particulado em suspensão no ar.

Ao sair do granulador, o material é encaminhado para o secador. Nesse equipamento, circula uma corrente de ar quente proveniente de fornalha. Os gases exaustos do secador são encaminhados para uma bateria de ciclones, onde ocorre a separação de uma parcela de material sólido. Ao sair dos ciclones, a corrente gasosa segue para um lavador de gases, antes de ser lançada na atmosfera.

O material sólido descarregado do secador é encaminhado para peneiras onde há classificação do produto pela sua granulometria. A fração de finos separados na peneira retorna para o granulador. Já a fração grossa segue para o resfriador. Nesse equipamento, há circulação de ar à temperatura ambiente, o qual arrasta parte do material a ser resfriado. Como sistema de controle de emissões gasosas, há um filtro de mangas instalado na linha da corrente gasosa que sai do resfriador. Os gases exaustos do filtro de mangas são lançados na atmosfera.

Ao sair do resfriador, o material sólido é direcionado para um outro conjunto de peneiras, sendo fracionado em três correntes: fração grossa, fração intermediária e fração fina. A fração grossa passa por um moinho de martelos e, junto com a fração fina, retorna para a alimentação do granulador. Já a fração intermediária segue para a etapa de recobrimento.

Na operação de recobrimento, o material sólido é tratado com óleo vegetal cujo objetivo é manter a integridade física do grânulo. Ao final desse processo, o produto é armazenado a granel em armazéns, até a expedição.

Vistas, em concisas linhas, as etapas no processo produtivo (preparação da matéria-prima, acidulação e granulação), anuncia-se, desde já, que os impactos oriundos destas fases será abordado em momento oportuno; por ora – e aqui pede-se vênha pela simplificação do excelente parecer produzido pela equipe técnica ministerial – importa saber, a um, que os procedimentos de fabricação haverão de



liberar gases na atmosfera; a dois, que o uso de pás carregadoras lançará material particulado na atmosfera; a três, que faz-se uso de amônia, entre outros produtos químicos nocivos à saúde humana – e que tudo isso impactará severamente na hígidez atmosférica.

## CAPÍTULO II

### SITUANDO A COMARCA DO RIO GRANDE – BREVES APONTAMENTOS DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

Vistos os elementos indispensáveis para compreender o problema da poluição no Município do Rio Grande, passa-se à análise da situação da Comarca do Rio Grande. O presente capítulo tem como objetivo fundamental trazer apontamentos a respeito da atuação do MPRS na seara extrajudicial, nomeadamente a ação da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande, que é a encarregada da matéria ambiental. A tanto, primeiramente, fez-se um brevíssimo panorama do papel do Ministério Público na tutela dos direitos difusos, dentre os quais figura o meio ambiente; ao depois, situou-se a Comarca do Rio Grande, trazendo-se elementos para pensar a atuação extrajudicial da Promotoria e, em seguida, perquiriu-se o problema da poluição do ar em Rio Grande.

#### 1. O papel do Ministério Público na tutela do meio ambiente

Consoante apontado na introdução da pesquisa, ao Ministério Público é atribuída a função constitucional de – conjuntamente com outros integrantes do Poder Público e a coletividade – zelar pelo meio ambiente saudável. Cediço que a Carta Magna de 1988 ampliou sobremodo as funções institucionais do *parquet*; neste sentido, calha trazer a definição disposta no caput do art. 127, *verbis*: "é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". Nessa mesma senda, a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul reproduz *ipsis litteris* o texto constitucional no seu art. 1º, *caput*.

Entre as suas funções institucionais, que se acham elencadas no art. 129 da Carta Magna, destaca-se o inciso III, no qual tem-se que cabe ao órgão ministerial "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos". Assim, na qualidade de instituição estatal detentora de parcela da

soberania do Estado, vê-se a existência de expressa previsão constitucional de sua legitimidade para agir quando ameaçados os bens supramencionados. Em outras palavras, o Ministério Público detém, pois, a atribuição constitucional de zelar pelo respeito aos direitos assegurados tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional.

A doutrina é contumaz em apontar que a nova configuração institucional do Ministério Público, o surgimento da ação civil pública e a elaboração de um conceito de direito de massa, transindividual, difuso ou coletivo em diversas áreas de interesse social (das quais se destaca o meio ambiente), são todos fenômenos intimamente relacionados entre si e que se explicam pelas necessidades resultantes das transformações ocorridas no país (FERRAZ, 1999, p. 27). É neste exato sentido o entendimento de Geisa de Assis Rodrigues, que, dissertando sobre o Estado Democrático de Direito e o Ministério Público, assevera:

Não se deve a uma mera casualidade o fato de o mesmo texto constitucional que implementou o Estado Democrático de Direito no Brasil ter sido responsável pela nova essência do Ministério Público. Na verdade, nos países que tiveram processos constituintes similares ao brasileiro também foram concebidas instituições destinadas primordialmente à defesa dos interesses da sociedade, especialmente em face de violações perpetradas pelo Poder Público, como o *ombudsman* ou o defensor do povo (RODRIGUES, 2011, p. 57).

Daí que o "novo" Ministério Público que surge a partir de 1988 possui não só importantes garantias institucionais e pessoais, com possibilidade de atuação nas já tradicionais searas penal e cível, mas também lhe é viabilizada a atuação extrajudicial, e "com os poderes de investigação e de utilizar outras medidas extrajudiciais para a defesa do patrimônio público e social" (RODRIGUES, 2011, p. 59).

O Direito pátrio municiou o *parquet* de consideráveis instrumentos *judiciais* para levar a efeito a tutela dos direitos metaindividuais; nomeadamente, estes são a ação popular, a ação civil pública, a ação coletiva, ação de improbidade administrativa, mandado de segurança coletivo e mandado de injunção coletivo. Por intermédio destes – ou na condição de autor, ou como *custus legis* – poderá o Ministério Público agir para resguardar os interesses da coletividade.

No pertinente à atuação extrajudicial, esta pode se dar através das audiências públicas, reuniões, procedimento administrativo preliminar, inquérito civil, procedimento investigatório criminal, recomendações e, o que interessa esta

pesquisa, termo de ajustamento de conduta. Nessa atuação, o Ministério Público toma conhecimento das demandas oriundas da sociedade, podendo instaurar de ofício procedimentos com natureza investigatória para a tutela dos direitos metaindividuais. Castilho define os direitos metaindividuais da seguinte forma:

Metaindividual é o interesse que ultrapassa o círculo individual e corresponde aos anseios de todo um segmento ou categoria, e o liame entre os titulares desse interesse consiste em que todos estão na mesma situação de fato, v.g., indústria que vende produtos defeituosos, lesando os consumidores, ou então, alunos de uma faculdade que sofrem aumento ilegal nas mensalidades (CASTILHO, 2004, p. 28).

Sobre a evolução da tutela dos direitos metaindividuais, cabe mencionar que a Lei nº 4.717/1965, Lei da Ação Popular, fora o primeiro diploma a tutelar um direito metaindividual – *in casu*, a defesa do erário. Houve, ao depois, sensível evolução legislativa, mormente com a edição das Leis nº 6.938/1981, já referida no primeiro capítulo, e 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública. A Lei nº 7.347/1985 previu expressamente os interesses e direitos difusos e coletivos em seu art. 1º, IV, que dispunha ser a ação civil pública instrumento apto à defesa de qualquer outro direito difuso ou coletivo; no entanto, o Presidente da República vetou o inciso ao argumento de que não havia definição legal para tais interesses e direitos, de modo que enquanto pendente a delimitação, não haveria de ser viabilizada a defesa por intermédio de ação civil pública (FIORILLO, p. 38-39).

Considerando o veto, em 1990, com a edição do Código de Defesa do Consumidor (doravante CDC), foram definidos os direitos metaindividuais, categorizando-os em difusos, coletivos e individuais homogêneos, o que acabou por acrescentar o antigo inciso IV do art. 1º da Lei da Ação Civil Pública (doravante LACP). Traz-se, pois, a previsão do art. 81 do diploma consumerista:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;  
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;  
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Com efeito, o meio ambiente é um direito evidentemente difuso, pois transcende a esfera do indivíduo. Dissertando a esse respeito, Marchesan, Steigleder e Cappelli conceituam o interesse difuso da seguinte forma:

O direito ao meio ambiente equilibrado, como bem jurídico autônomo, traduz verdadeiros interesses difusos, os quais são aqueles que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessária à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (*verbi gratia*, o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (*verbi gratia*, consumidores). Caracterizam-se: pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 23).

Daí que existem, portanto, interesses difusos tão abrangentes que podem coincidir com o interesse público, porém, não se confundindo com este. A doutrina referencia três importantes características desta espécie de direito metaindividual, quais sejam, a um, a indivisibilidade do objeto; a dois, a situação de fato comum; a três, a indeterminabilidade dos titulares.

A indivisibilidade do bem jurídico ambiental, em outras palavras, significa que a sua fruição implica num necessário aproveitamento coletivo. Daí que qualquer sorte de benefício ou prejuízo no bem de natureza difusa impactará a todos. A indivisibilidade está intimamente ligada, pois, com a indeterminação dos sujeitos. O caso da poluição atmosférica ilustra bem a indivisibilidade do objeto; é que a higidez do ar não pode ser fracionada em porções determináveis. Se há poluição no ar, todos são afetados; se há medida mitigadora, todos são beneficiados.

No atinente à situação de fato comum, de se apontar que os titulares do direito se acham ligados por liame fático e não jurídico. Novamente, a poluição do ar ilustra bem esta ligação fática. Veja-se, por exemplo, que o elo que une as pessoas afetadas pela má qualidade do ar de Rio Grande não é o mesmo que, por exemplo, congrega os consumidores do serviço de telefonia prestados pela empresa "X". Dada a natureza difusa do bem ambiental, são atingidos os trabalhadores das indústrias e moradores das cercanias dos empreendimentos que lançam poluentes, mas também pessoas mais suscetíveis à poluição que moram mais afastadas (crianças; indivíduos com baixa imunidade; idosos; asmáticos; portadores de doenças respiratórias outras como bronquite, sinusite, rinite; portadores de doenças de pele agravadas com poluição; entre tantos outros exemplos). A depender do

regime de ventos, bairros que normalmente não recebem descarga de material particulado, podem passar a recebê-lo – e, com isso, desenvolver ou agravar doenças. A depender, então, do regime de chuvas, uma determinada área poderá passar a sofrer com os efeitos da chuva ácida – e, caso trate-se de zona agriculturável, os eventuais consumidores dos produtos possam sofrer com os danos. Ou ainda um viajante, de passagem pelo município, pode sofrer com os efeitos da poluição. Ora, não há vínculo jurídico nenhum entre estas pessoas; o que os liga é o simples fato de sofrerem com as consequências da poluição, bastando para configurá-lo que tais pessoas se achem na situação prevista pelo Direito material.

Por terceiro, a respeito da indeterminabilidade, calha destacar que os titulares do direito difuso são indeterminados e indetermináveis. Na mesma senda do já apontado, a pergunta sobre a titularidade do direito à higidez do ar atmosférico é facilmente respondida: todos. A criança, o idoso, o viajante, inclusive as futuras gerações, todos têm o mesmo direito a não respirar ar conspurcado em decorrência da atividade industrial; o texto constitucional é explícito em asseverar que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

A indeterminabilidade é a característica mais expressiva do direito difuso; o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não possui sujeitos ou titulares, ele é de cada um e, ao mesmo tempo, de todos. No magistério de Lúcia Valle Figueiredo, a característica do direito difuso é abrigar o interesse de todos, da coletividade, não obstante possa haver direito individual (FIGUEIREDO, 2008, p. 15-16). É possível ir além, já que o prejuízo oriundo do dano ambiental atinge, pois, ao indivíduo e à coletividade e, mais, às gerações futuras.

Isso não significa afirmar que, com determinada conduta, alguma pessoa em particular não esteja sofrendo a ameaça ou o dano concretamente. Certamente se a pessoa "Y", morador das cercanias do Distrito Industrial de Rio Grande, teve seu quadro de asma agravado em decorrência direta da poluição, está sendo diretamente e individualmente lesado em sua saúde – e se se consegue individualizar a titularidade, é porque, *in casu*, se está falando em um direito individual homogêneo, e não mais em direitos difusos.

## 2. Situando a Comarca do Rio Grande/RS

Visto o papel determinante que o Ministério Público desempenha na tutela dos interesses difusos, bem assim a sua conceituação, faz-se necessário, também na arrancada, situar o Município do Rio Grande no atinente à divisão por comarcas proposta pelo MPRS, haja vista que a compreensão deste estudo passa necessariamente pelo entendimento da sua atuação local.

O sítio virtual do órgão ministerial dispõe de seção intitulada "Dados Abertos MPRS", no qual há aplicativo que permite a interação do usuário com os dados catalogados no portal. No entanto, ainda que apresente os dados em uma interface amigável ao usuário, tal aplicativo carece de dados aprimorados, inexistindo estatística de produtividade e efetividade da atuação, especialmente a extrajudicial. Se por um lado vê-se claramente a atuação do MPRS em números, por outro há deficiência na apresentação da atuação qualitativamente.

Na seção "Mapa das Regiões Administrativas", vê-se que o estado se encontra dividido em 16 regiões administrativas. A definição de "Região" adotada pelo Ministério Público pode ser consultada no Glossário dos "Dados Abertos MPRS". Para os intentos da pesquisa interessam as "Regiões administrativas" – conceito constante do Anexo único do Provimento nº 57/2009 – e que se referem ao processo de descentralização e regionalização da gestão administrativa do Ministério Público. Rio Grande situa-se, dentro da divisão da atuação do *parquet*, na região administrativa Sul, sendo o único Município integrante da Comarca de Rio Grande.

Observa-se que houve a instauração de 69 expedientes relacionados à poluição atmosférica na região administrativa Sul nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 até meados de 2015, sendo que 8 destes referem-se à Comarca do Rio Grande. A apresentação de dados dentro de tal marco temporal justifica-se em razão de serem os dados disponíveis no aplicativo até então; há notícia por parte da instituição ministerial de que há esforços para a inclusão de dados pretéritos. No atinente às demais Comarcas, observe-se os dados transcritos abaixo:



**Tabela 3 - Expedientes relacionados à poluição atmosférica na região administrativa Sul instaurados de 2011 a meados de 2015**

<b>Comarca</b>	<b>Nº de expedientes instaurados</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Arroio Grande</b>	8	11,6%
<b>Camaquã</b>	10	14,5%
<b>Canguçu</b>	2	3%
<b>Herval</b>	0	0%
<b>Jaguarão</b>	3	4,3%
<b>Pedro Osório</b>	0	0%
<b>Pelotas</b>	22	32%
<b>Pinheiro Machado</b>	0	0%
<b>Piratini</b>	9	13%
<b>Rio Grande</b>	8	11,6%
<b>Santa Vitória do Palmar</b>	3	4,3%
<b>São José do Norte</b>	1	1,4%
<b>São Lourenço do Sul</b>	3	4,3%
	<b>TOTAL = 69</b>	<b>TOTAL = 100%</b>

Fonte: Seção "Atuação Região Administrativa" do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (dados organizados pela autora).

Em estrita observância dos dados trazidos acima, percebe-se que os números da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande estariam aquém das demais Comarcas da região administrativa Sul. Nesse sentido, veja-se que Camaquã, por exemplo, Município muitíssimo menos industrializado que Rio Grande, conta com mais expedientes instaurados a respeito da poluição atmosférica.

Há de se considerar, contudo, que a análise quantitativa não reflete o aspecto qualitativo dos expedientes levados a efeito. É que as variáveis disponibilizadas no aplicativo não comportam a complexidade das situações que existem na prática. A guisa de exemplo, de se mencionar que um expediente a tratar da poluição atmosférica produzida por pequeno empreendimento – como uma padaria, oficina de pintura de carros, entre outros – é considerado, quantitativamente, da mesma forma que um procedimento relacionado a um

complexo industrial – o que reforça a crítica tecida ao início deste subcapítulo no atinente à qualidade da informação da seção "Dados Abertos MPRS".

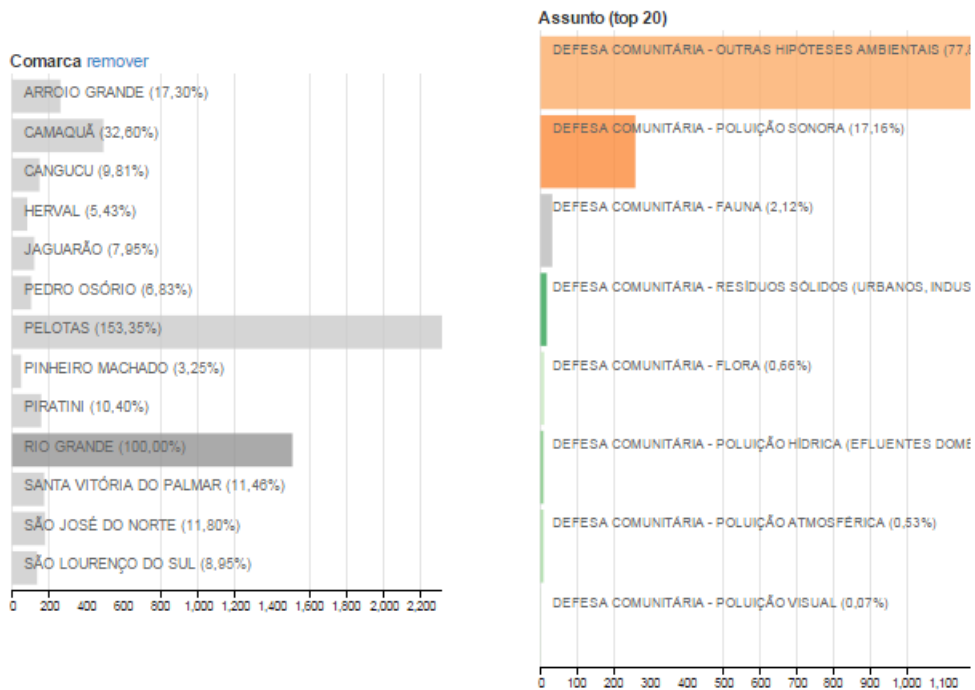
### **3. A atuação extrajudicial da Primeira Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande**

A referida seção ainda permite, via aplicativo, verificar a atuação tanto judicial quanto extrajudicial (que é o que interessa a esta pesquisa particularmente) das comarcas, individualmente ou em gráfico comparativo, ao longo do tempo. Nesse sentido, verifica-se a disponibilização de dados particularizados da atuação das promotorias de justiça por área; o conceito de "Área" trazido no referido Glossário define-a como a esfera de abrangência de atuação do Ministério Público: Cível, Criminal, Defesa da Cidadania, Defesa Comunitária, Infância e Juventude e Eleitoral.

*In casu*, fala-se nos dados referentes à atuação da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande, incumbida da salvaguarda do meio ambiente (Defesa Comunitária). Com efeito, dentro das hipóteses de "Defesa Comunitária" tem-se a classificação em: 1) Outras hipóteses ambientais; 2) Fauna; 3) Flora; 4) Resíduos Sólidos (urbanos, industriais, hospitalares); 5) Poluição Sonora; 6) Poluição Hídrica (efluentes domésticos, ...); 7) Poluição Atmosférica; 8) Poluição Visual.

Por intermédio do uso dos filtros de Comarca e Grupo Assunto (Meio Ambiente), e, ao depois, filtro de assunto nas hipóteses de Defesa Comunitária, observou-se, por primeiro, que a atuação da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande ao longo do marco temporal definido anteriormente deu-se da seguinte forma: 1) Outras hipóteses ambientais com 1.174 expedientes (77,80%); 2) Poluição Sonora com 259 (17,16%); 3) Fauna com 32 (2,12%); 4) Resíduos Sólidos (urbanos, industriais, hospitalares) com 17 (1,13%); 5) Flora com 10 (0,66%); 6) Poluição Hídrica (efluentes domésticos, ...) com 8 (0,53%); 7) Poluição Atmosférica com 8 (0,53%); 8) Poluição Visual com 1 (0,07%). Tais dados podem ser observados no gráfico extraído do sítio virtual:

**Figura 7- Atuação da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande**

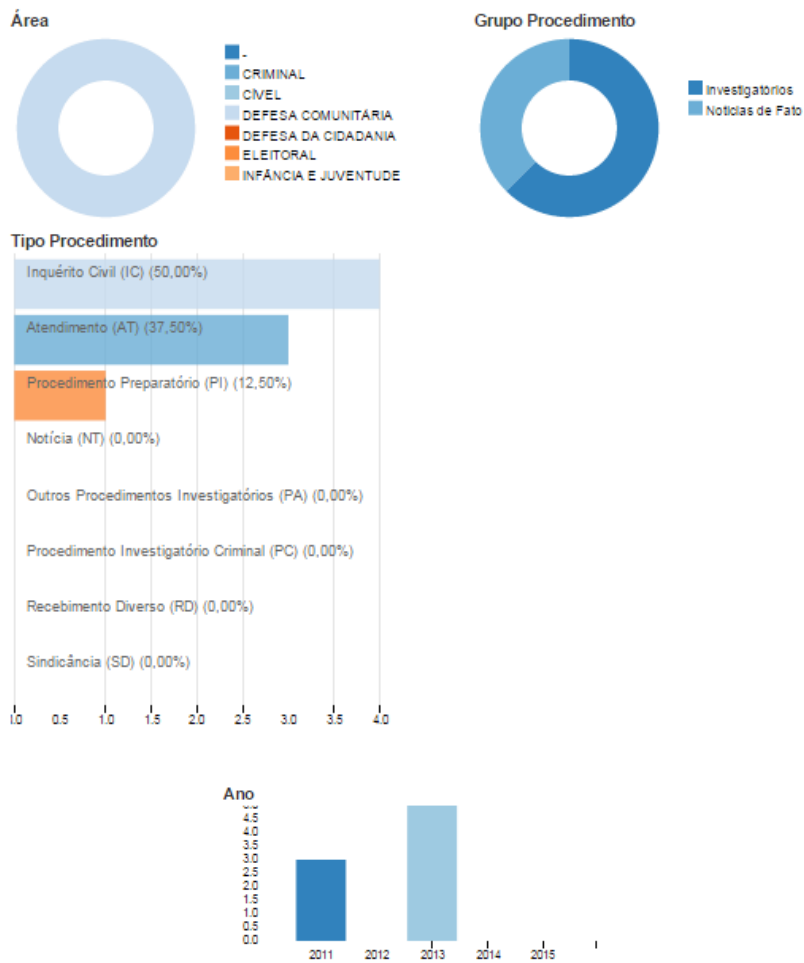


Fonte: Seção "Atuação por Comarca" do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (informações do gráfico filtradas pela autora).

De outra banda, respeitante ao conjunto Atividade Extrajudicial, no atinente às entradas, nos Grupos de Procedimentos, aplicando os mesmos filtros de Comarca (Rio Grande) – Assunto (Meio Ambiente) – Assunto (Defesa Comunitária/Poluição Atmosférica), houve a entrada de 3 Notícias de Fato (representando 37,50% das entradas) e 5 Investigatórios (representando 62,50%), totalizando os 8 procedimentos. O tipo de procedimento instaurado pela Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande foi: 4 Inquéritos Cíveis (50%), 3 Atendimentos (37,50%) e 1 Procedimento Preparatório (12,50%). De se pontuar que são possíveis os seguintes procedimentos relativos à entrada: recebimentos diversos; inquéritos cíveis; atendimentos; procedimentos preparatórios; outros procedimentos investigatórios; procedimentos investigatórios criminais; notícia e sindicância.

A esse respeito, de se observar que tais expedientes tiveram entrada somente nos anos de 2011 e 2013, não havendo ocorrências em outros anos:

**Figura 8 - Expedientes extrajudiciais de natureza ambiental: entrada por tipos de procedimentos e grupos de procedimentos**



Fonte: Seção "Distribuição por Áreas de Atuação" do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (informações do gráfico filtradas pela autora).

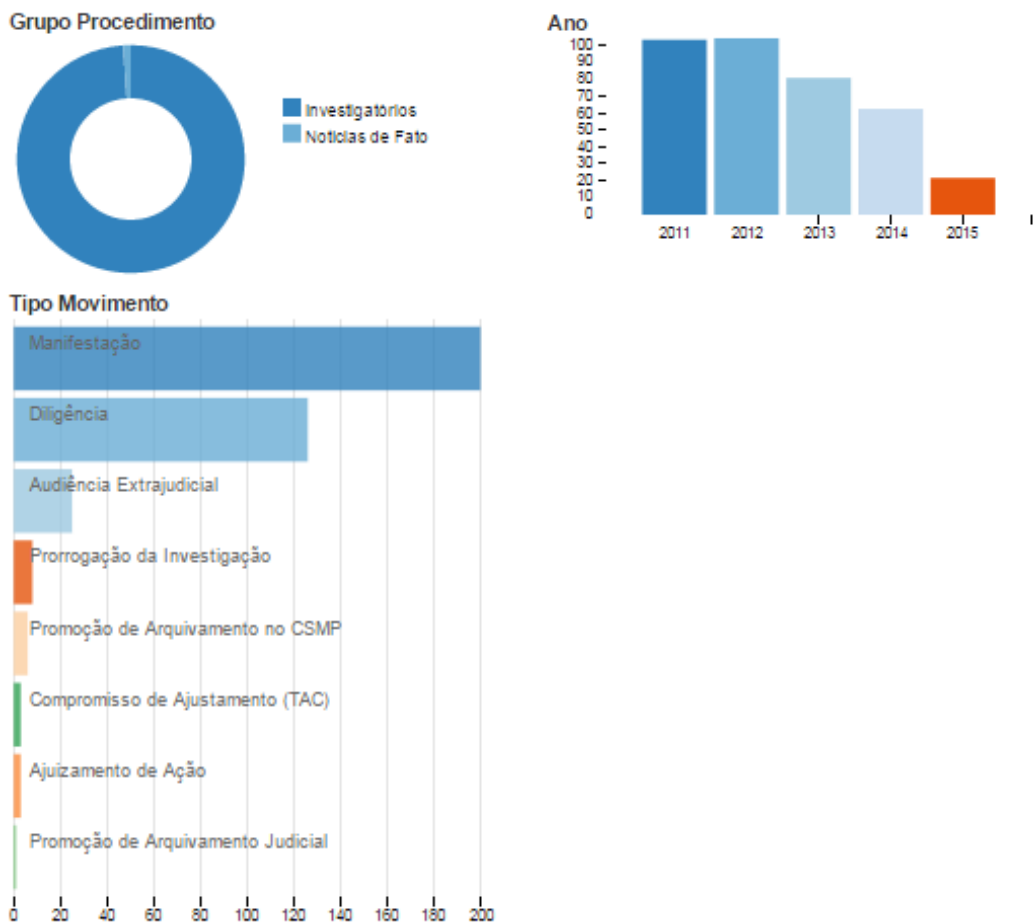
Ainda no conjunto Atividade Extrajudicial, no atinente aos movimentos, vê-se que, aplicando os mesmos filtros de Comarca (Rio Grande) – Assunto (Meio Ambiente) – Assunto (Defesa Comunitária/Poluição Atmosférica), e considerando ambos os grupos de "investigatórios"<sup>1</sup> e "notícias de fato"<sup>2</sup>, houve

<sup>1</sup> Investigatórios são "procedimentos de natureza administrativa instaurados, após análise das demandas dos cidadãos oriundas de atendimentos, recebimento de documentos e de notícias de fato que o Promotor de Justiça tomar conhecimento, para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais". INVESTIGATÓRIO. In: GLOSSÁRIO Dados Abertos Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul, 2015. Disponível em: [http://dados.mprs.mp.br/dados\\_abertos/glossario/](http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/glossario/). Acesso em: 30 de maio de 2015.

<sup>2</sup> Notícia de fato é "Qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, que ainda não tenha gerado um feito interno ou externo, podendo ser formulado presencialmente ou não, entendendo-se como tal, a entrada de atendimentos, notícia, documentos". NOTÍCIAS DE FATO. In: GLOSSÁRIO Dados Abertos Ministério Público do Estado do Rio

200 manifestações, 126 diligências, 25 audiências extrajudiciais, 8 prorrogações de investigação, 6 promoções de arquivamento no CSMP (Conselho Superior do Ministério Público), 3 Compromissos de Ajustamento, 3 Ajuizamentos de Ação e 1 Promoção de Arquivamento Judicial, conforme vê-se na figura abaixo. Observe-se, também, que os movimentos estão distribuídos ao longo de todos os anos:

**Figura 9 - Expedientes extrajudiciais de natureza ambiental: tipos de movimento**



Fonte: Seção "Distribuição por Áreas de Atuação" do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (informações do gráfico filtradas pela autora).

Extraí-se da análise destes dados – quais sejam, partidos dos filtros Comarca (Rio Grande) – Assunto (Meio Ambiente) – Assunto (Defesa Comunitária/Poluição Atmosférica), bem como considerando "investigatórios" e "notícias de fato" – que o número de termos de ajustamento de conduta é *igual* ao de ajuizamento de ação nos expedientes cuja temática é poluição atmosférica, quais sejam, *três*.

Grande Sul. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul, 2015. Disponível em: [http://dados.mprs.mp.br/dados\\_abertos/glossario/](http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/glossario/). Acesso em: 30 de maio de 2015.

Não obstante metade dos expedientes tenham sido judicializados, tais números não expressam um insucesso por parte da Promotoria no atinente à investida na atuação extrajudicial para a solução de conflitos ambientais. É que cede o (ainda) baixo sucesso nas tentativas conciliatórias em todas as esferas do Direito.

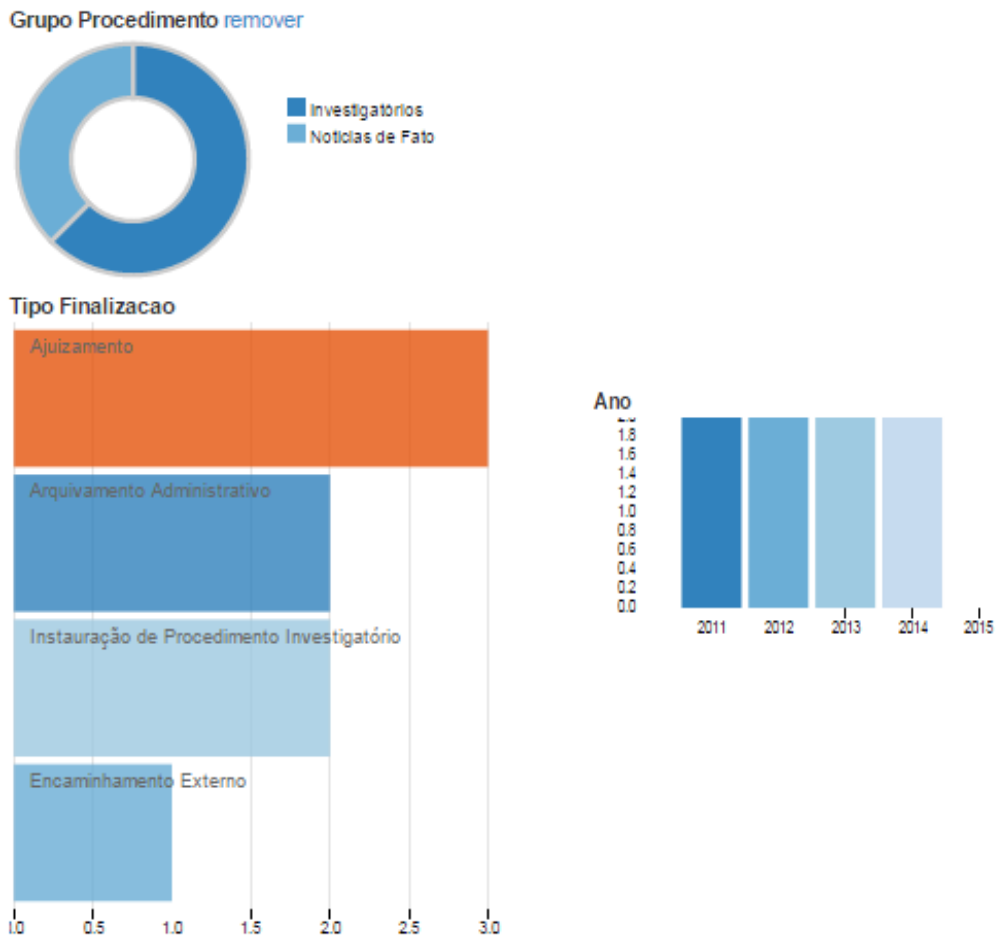
Ademais, há de se ponderar que parte deste desfecho pode ser atribuído ao administrado, que pode não ver vantagens na firtatura do termo. Conforme ver-se-á adiante, não há obrigatoriedade na adesão ao compromisso; cuida-se de uma negociação, portanto bilateral, em que, caso um dos compromissados creia que o enfrentamento de ação judicial lhe seja mais vantajoso, por certo não fará a opção pela solução extrajudicial. Da mesma forma, em razão da independência entre as esferas cível e penal, muitos compromissos deixam de ser firmados – é que, quando o dano já ocorreu, e, a depender do caso, um crime já foi cometido, a firtatura do termo livrar-lhe-á do ajuizamento da ação civil pública, mas não da ação penal pública (que segue incondicionada)

Se, por um lado, o *parquet* deve investir na solução negociada dos conflitos, por outro, é preciso destacar que não depende somente da instituição os bons resultados da negociação; mais, em razão do conteúdo negociado ser direito indisponível (*in casu*, mais especificamente, direito difuso), a transação haverá de ter limites muitíssimo bem estabelecidos – o que pode não ser, ao entendimento do administrado, a melhor solução para si. Assim, fica constatado que as causas pelas quais o Ministério Público eventualmente deixa de firmar os ajustamentos – e podem ser inúmeras – ainda não são contempladas nos números fornecidos pela seção "Dados Abertos MPRS".

Na sequência, no que se refere às saídas da atividade extrajudicial dos expedientes relacionados à Poluição Atmosférica, nota-se que houve o ajuizamento de 3 ações, 2 arquivamentos administrativos, 2 instaurações de procedimento investigatório e 1 encaminhamento externo, conforme vê-se no gráfico abaixo. A respeito da distribuição ao longo dos anos, vê-se que há uma saída muitíssimo mais equilibrada, à exceção do ano de 2015 (dados incompletos no momento de escritura do texto).



Figura 10 - Expedientes extrajudiciais de natureza ambiental: tipos de finalização



Fonte: Seção "Distribuição por Áreas de Atuação" do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (informações do gráfico filtradas pela autora).

Por ora, o intento fora apresentar, brevemente, em números, a atuação da Primeira Promotoria de Justiça Especializada da Comarca do Rio Grande no atinente ao manejo das demandas extrajudiciais, especialmente as referentes à poluição atmosférica. Cediço que a compreensão de determinado objeto é facilitada quando levado em consideração o contexto em que acontece, haja vista que, com este, um "retrato da realidade" pode ser apresentado de forma mais completa e profunda.

Por certo, este levantamento não traz ao leitor as minúcias das atividades extrajudiciais levadas a cabo pelo *parquet* – e este não é o intuito desta sondagem. Inclusive, a instauração do IC 72 data do ano de 2004, o que por certo lhe coloca fora dos expedientes de "entrada", figurando, portanto, só nos

movimentos e saídas. Assim, os elementos aqui pontuados servem para que se analise o TAC em testilha dentro de um contexto de *atuação* da Promotoria – órgão preocupado com a tutela efetiva da higidez ambiental e que, para tanto, investe na solução extrajudicial, especialmente no ajustamento *preventivo* da conduta dos administrados, pois vê neste instrumento negocial um meio eficiente de prevenção e, quando esta não é possível, reparação de danos ambientais.

#### 4. O problema da poluição do ar em Rio Grande/RS

De volta ao giro principal, a saber, o problema da poluição do ar em Rio Grande, há de se trazer os conceitos de "degradação ambiental" e "poluição" gizados pelo legislador pátrio no art. 3º da Lei nº 6.938/1981, *verbis*:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Com efeito, este vinculou, de modo indissociável, "degradação ambiental" e "poluição". Leite e Ayala cuidaram, pois, de sustentar tal posição:

O legislador, então, amplia o significado do termo poluição, que poderia estar restrito à alteração do meio natural ou toda a alteração das propriedades naturais do meio ambiente. Além disso, não condiciona o ato de poluir ao agente industrial ou a uma atividade considerada perigosa, mas ao contrário, diz que a degradação ambiental é o resultado de qualquer atividade que, direta ou indiretamente, afete o meio ambiente (LEITE; AYALA, 2012, p. 100).

De modo a reforçar este entendimento estão as apuradas observações de Carlos André Birnfeld, para quem:

A poluição, que, em termos gerais implica num desequilíbrio ecossistêmico capaz de afetar negativamente o desenvolvimento e a sustentabilidade natural do ambiente, implica, assim, basicamente, numa lesão ao bem ambiental, seja este tomado em sua dimensão tradicional (microbem) seja este tomado em sua dimensão ecossistêmica (macrobem) (BIRNFELD, 2005, p. 225).

Estabelecidos estes primeiros contornos, cumpre se passe a analisar o problema da higidez do ar na municipalidade. Nesse sentido, de se destacar que um dos pontos mais preocupantes acerca da poluição do ar atmosférico no Município/Comarca do Rio Grande diz com os efeitos cumulativo e sinérgico

causados pela interação entre os poluentes atmosféricos lançados pelas indústrias. Impõe-se explicar, pois, a respeito do primeiro efeito, que um impacto ambiental pode ser tido como cumulativo quando há a derivação da soma de outros impactos ou mesmo cadeias de impactos, gerado por um único empreendimento ou mais, num mesmo sistema ambiental.

No atinente ao segundo efeito, de se apontar que quando dois ou mais poluentes químicos são lançados no ar, da interação destes resultam três (outros) efeitos possíveis, a saber, aditivos, antagônicos e sinérgicos. Os efeitos aditivos, como o próprio nome deixa transparecer, ocorrem quando o efeito dos produtos químicos em mistura é igual à soma de seus efeitos em aplicações isoladas. Os efeitos antagônicos, de seu turno, ocorrem quando o efeito dos produtos químicos em mistura é menor que a soma de seus efeitos em aplicações isoladas. Por derradeiro, e mais importante, os efeitos sinérgicos dão-se quando o efeito dos produtos químicos em mistura é maior que a soma de seus efeitos em aplicações isoladas. No efeito sinérgico, importante ressaltar, a associação dos produtos químicos não somente pode potencializar a ação como ainda pode produzir um efeito distinto.

A análise dos impactos cumulativos e sinérgicos têm previsão na Resolução CONAMA nº 01/86, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. A esse respeito, calha trazer o artigo 6º, que trata do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, dispositivo que traz em seu inciso II tal previsão, *verbis*:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

(...)

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; **suas propriedades cumulativas e sinérgicas**; a distribuição dos ônus e benefícios sociais. (grifos acrescidos)

No entanto, o EIA é levado a efeito previamente, tendo função essencialmente preventiva, podendo inclusive compor uma das etapas do licenciamento (FIORILLO, 2013, p. 244). Em outras palavras, deve ser obrigatoriamente levado a cabo antes da decisão administrativa que outorga a licença para implementação de obras ou atividades com impacto ambiental.

O que ocorre, no caso de Rio Grande, é que, ainda que haja a previsão legal expressa acerca da necessidade de avaliação das propriedades cumulativas e sinérgicas dos impactos ambientais, depreende-se da leitura do conteúdo do inquérito civil em comento que, até a assinatura do TAC em questão, tal avaliação fora desconsiderada sistematicamente – tanto nas emissões das licenças prévias, de instalação, de operação, quanto na renovação destas últimas. Isso significa, em outras palavras, que tanto os EIAs para a implementação de novos empreendimentos como os Relatórios de Impactos Ambientais – RIMAs não previram (ou ao menos não satisfatoriamente) os impactos dos efeitos sinérgicos e cumulativos na higidez do ar atmosférico da municipalidade.

## CAPÍTULO III

### TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Durante o primeiro e segundo capítulos envidou-se esforço no sentido de contextualizar o Município e a Comarca do Rio Grande; neste capítulo, perquiriu-se o Termo de Ajustamento de Conduta (doravante TAC) como instrumento de tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja função pauta-se tanto pela prevenção quanto pela reparação dos danos ambientais. Para a finalidade a que se propõe, este terceiro capítulo divide-se em duas partes: a primeira versa sobre o TAC sob a ótica do Direito material e a segunda apresenta o Ajustamento em testilha. Nesse sentido, foram, primeiramente, abordados a origem do instituto, os princípios basilares que o orientam, tanto de Direito público como de Direito privado; ao depois, os legitimados para a propositura, a natureza jurídica, bem como o objeto, forma, requisitos, eficácia e desconstituição. Em seguida, passou-se à apresentação do Termo objeto desta pesquisa, a contemplar sucinto histórico do IC 72 e apresentação das cláusulas ajustadas com as empresas de fertilizantes compromissadas.

#### 1. Origem do instituto

Na arrancada, é importante dizer que a doutrina aponta que o TAC não guarda nenhuma sorte de similitude com nenhum instrumento alienígena, diferentemente de outras formas de resolução de conflitos adotadas no Brasil como a transação penal da Lei n.º 9.099/1995 e as ações coletivas nos moldes da Lei n.º 7.347/1985, sendo, portanto, eminentemente brasileiro (PINHO; FARIAS, 2009). Ainda, é preciso destacar que o TAC a respeito do qual este trabalho versa é aquele que tem sua previsão no §6º do art. 5º da Lei n.º 7.347/1985, *in verbis*: "§ 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". Isso porque a doutrina aponta a existência de outras modalidades de ajustamento de conduta, *verbi gratia*, o Compromisso de Cessação de Conduta da Lei n.º 12.529 ou mesmo os termos de compromisso previstos na Lei de Crimes Ambientais.

Por primeiro disparo, é importante dizer que o TAC não constava na redação original da LACP, de 24 de outubro de 1985, passando a integrá-la somente em 1990, quando ocorreu a inclusão do supramencionado §6º ao art. 5º determinada pelo CDC (GRAVONSKI, 2010, p. 376). A doutrina aponta que a inspiração do instituto foi a disposição do art. 55, parágrafo único, da antiga Lei de Pequenas Causas (Lei n.º 7.244/1984), porém, foi com o ECA (promulgado um pouco antes do CDC), em seu art. 211, que pela primeira vez tratou-se do instrumento "termo de ajustamento de conduta" nos mesmos termos da disposição da LACP (GRAVONSKI, 2010, p. 376).

Muito brevemente, tentar-se-á contextualizar historicamente a origem do instituto. É que o bom entendimento de quaisquer institutos jurídicos passa pela análise do contexto da sua gênese. A doutrina aponta que o referido instrumento adveio na chamada "Segunda Onda" do Movimento de Acesso à Justiça no Brasil (GRAVONSKI, 2010, p. 96). Nesse sentido, o Movimento de Acesso à Justiça tem como objetivo superar o que Boaventura de Sousa Santos denomina de três obstáculos do Direito: obstáculos culturais, obstáculos econômicos e obstáculos sociais (SANTOS, 2000, p. 168). Para superá-los, houve um movimento de "ondas", não necessariamente sucessivas, posto que em alguns contextos ocorreram concomitantemente (no Brasil, foram consecutivas), mas que traziam a lume a necessidade de intervenção estatal na garantia de direitos e que estes mesmos direitos deveriam possuir instrumentos adequados para a sua efetivação.

Mauro Cappelletti assevera, a respeito da primeira onda, que esta teve como objetivo vencer obstáculos de natureza econômica e é representada pela preocupação com a assistência judiciária aos pobres (CAPPELLETTI, 1994, p. 82). Gravonski aponta que, no Brasil, a primeira onda foi representada pela Lei n.º 1.060/1951 (Lei de Assistência Judiciária) e, mais adiante, pela própria Constituição Federal (doravante CF88), "com a criação e estruturação das Defensorias Públicas nos vários Estados e na União" (GRAVONSKI, 2010, p. 96).

Já a segunda onda do Movimento significou uma verdadeira mudança das regras tradicionais do processo civil para a tutela de interesses coletivos e difusos – e é o que interessa mais especificamente a esta pesquisa. Nesse sentido, merecem destaque a edição da LACP e do CDC, ambos documentos fortemente influenciados pela obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth intitulada *Acesso à Justiça* (2002).

A terceira onda, mais ampla, diz com a reforma dos Códigos a que a provida a efetividade da prestação jurisdicional. Consoante apontado por Cappelletti e Garth, há um enfoque global de acesso à justiça, visando a simplificação do Direito, a desburocratização e desformalização deste (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 51-52). O reflexo, no Brasil, desta terceira onde pode ser verificado nas Leis n.º 7.244/1984, 9.099/1995, 10.259/01 (Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal), nas reformas do CPC levadas a efeito desde 1994 e ainda na Lei n.º 9.307/1996 (Dispõe sobre a arbitragem). Dessarte, é nessa ambiência que se dá a gênese e a evolução do TAC.

## 2. Princípios de Direito Público norteadores do TAC

O estudo pormenorizado do TAC passa, necessariamente, pela compreensão da ordem principiológica que o norteia. Os princípios são sabidamente mandamentos nucleares que norteiam e otimizam a aplicação do Direito. Saber quais os princípios orientam determinado instituto é, a bem da verdade, conhecer os fundamentos da sua composição. Nesta exata senda vai o magistério de Carlos André Birnfeld, que assevera que:

O significado dos princípios em determinada ordem jurídica revela-se como o de verdadeiras *balizas de sinalização*, que servem para revelar o melhor trajeto entre as regras e o caso concreto. Princípios revelam, destarte, em diferentes graus de abstração, opções civilizatórias significativas sobre os rumos pretendidos por uma sociedade para ela mesma (BIRNFELD, 2003, p. 104).

Ainda, calha salientar que os princípios *coexistem*, sendo apontados pela melhor doutrina como normas jurídicas impositivas de uma otimização e de um sopesamento; é a lição de Birnfeld, que, calcado em José Joaquim Gomes Canotilho, assevera:

"Destarte, os princípios constituem-se em normas cuja aplicabilidade envolve ao mesmo tempo uma otimização e um sopesamento. Otimização na medida em que um princípio sinaliza uma meta, um resultado a ser alcançado da melhor forma possível e sopesamento no sentido de que a operacionalização deste resultado pressupõe a convivência dialética com outras metas ou resultados preconizados por outras normas de mesma natureza, de sorte que a resultante seja a aplicação ponderada ou proporcional de ambas as normas, ainda que com preponderância de um dos princípios, considerando que o mesmo seja representativo de valores considerados superiores ou mais importantes que o outro (BIRNFELD, 2008, p. 20).



O estudo principiológico aqui apresentado calca-se na perspectiva do TAC enquanto instrumento negocial, tudo conforme será visto e debatido adiante. Disso decorre o fato de que, se é negociado, existe uma bilateralidade, o que significa que princípios de Direito privado o regem. Contudo, em razão do TAC ser levado a efeito entre determinado órgão público legitimado (igualmente, será abordado adiante) e particulares, ocorre que a principilogia que o orienta é baseada em princípios de Direito público também.

Assim, por primeiro, far-se-á breve apanhado dos princípios de Direito público que norteiam o TAC, nomeadamente, Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade, da Eficiência, da Proporcionalidade e do Acesso à Justiça. Ao depois, no segundo subcapítulo, tratar-se-á dos Princípios da Solidariedade, da Autonomia Privada, da Livre Iniciativa, da Imputação Civil dos Danos, da Função Social dos Institutos de Direito Privado e do Contrato e da Lealdade e Boa-fé (rol elaborado por NERY, 2012).

Os cinco primeiros princípios de Direito público acima elencados acham-se previstos no *caput* do art. 37 da CF88: "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)". A respeito do Princípio da Legalidade Administrativa, é pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, e prescreve que a Administração Pública deve agir sempre pautada consoante o determinado na Lei. A Legalidade encontra a sua previsão no art. 5º, II, da Constituição Federal, ao que preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei, tudo a que evitado o poder arbitrário do Estado. Assim, somente por intermédio "das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral" (MORAES, 2011, p. 45).

Ao informar o agir da Administração, o Princípio da Legalidade faz com que o legitimado à propositura do TAC fique adstrito a barreiras de parâmetros legais, isto é, "o poder público não pode impor ao particular determinada conduta, tampouco proibição sem que haja prévia autorização legal nesse sentido" (NERY, 2012, p. 84). Assim, a celebração do TAC deverá ser

pautada pelos ditames legais, não podendo agir o tomador arbitrariamente na propositura das obrigações.

O Princípio da Impessoalidade, aplicado à Administração Pública, leciona que o administrador não poderá subjetivar os seus atos. Segundo Hely Lopes Meirelles:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELES, 1995, p. 82).

Ora, a Administração, ao celebrar o TAC, deverá ter conduta lisa, pautada na impessoalidade, tudo visando o atendimento do interesse coletivo. É que o atendimento parcial – seja em prejuízo, seja em benefício – do particular fere a lógica da Administração, gerando, pois, "*animus* de lide para o ajustamento de conduta e a melhor solução para a tutela dos direitos difusos não será alcançada" (NERY, 2012, p. 88), o que terminará por tornar o TAC um instrumento inócuo.

O terceiro preceito, Princípio da Moralidade, está conectado à probidade administrativa, dever inerente do agente público que, se não respeitado, incorre nas punições elencadas no §4º do mesmo art. 37: "Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em Lei, sem prejuízo da ação penal cabível". Assim, a moralidade administrativa ou a probidade administrativa consiste, em breves linhas, no dever do agente público de agir de modo legal e honesto, sem que haja proveito da sua posição – cargo ou função – para seu benefício próprio ou de outrem, ou ainda para prejudicar alguém. A respeito da ligação entre os princípios da moralidade e da legalidade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que:

Embora não se identifique com a ilegalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição) e implicitamente pelos já referidos artigos 15, V, 37, §4º, e 85, V, este último considerando a improbidade administrativa como crime de responsabilidade (DI PIETRO, 2012, p. 79).

Ademais, Di Pietro assevera, em excelente síntese, que:

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios

de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2012, p. 79).

O TAC deverá, por óbvio, ser celebrado mediante a observância da moralidade administrativa. A consecução da finalidade coletiva deverá ser perscrutada por meio da conduta proba do agente público, "que deve agir cumprindo os preceitos de honestidade, lealdade e probidade ao firmar o compromisso" (NERY, 2012, p. 92).

O Princípio da Publicidade também deve ser observado pelo agente público no pertinente à assinatura do TAC. A publicidade se faz por intermédio do uso de inúmeras ferramentas, sendo que a inserção dos atos administrativos no Diário Oficial ou afixação de edital em local próprio para divulgação de atos públicos são as formas mais comuns. A regra é que todo o ato administrativo é público, podendo haver exceção quando o interesse público assim determinar (MORAES, 2011, p. 344).

No que se refere ao TAC, diferentemente, por exemplo, do inquérito civil, a publicidade será sempre observada, isto é, dar-se-á à coletividade ciência a respeito da negociação entabulada entre o poder público e o administrado sobre questão de interesse coletivo, dando-se publicidade do texto integral daquilo que foi ajustado (NERY, 2012, p. 95). O pilar fundamental da publicidade do TAC é a titularidade do direito em questão; veja-se, *in casu*, que se o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é difuso e, por isso, de titularidade indeterminada ou indeterminável, não há opção ao agente público que não publicizar a todos o conteúdo do ajustamento.

O Princípio da Eficiência foi trazido à CF88 pela Emenda Constitucional nº 19/98, que o acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da administração pública, findando então a querela doutrinária e jurisprudencial sobre a sua existência implícita no texto constitucional, bem como sua aplicabilidade integral (MORAES, 2011, p. 344). A perquirição da eficiência passa pela persecução do bem comum e pela garantia de uma maior rentabilidade social.

Assim, o novel diploma constitucional prega que, para além da conduta calcada na legalidade, na impessoalidade, na moralidade, na publicidade dos atos, o agente público ainda deverá agir visando à máxima eficiência, buscando o resultado rápido, perfeito e satisfatório ao atendimento das necessidades e dos

interesses coletivos (NERY, 2012, p. 96). Nas palavras de Di Pietro, "a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito" (DI PIETRO, 2012, p. 85).

Na celebração do TAC em matéria ambiental a aplicabilidade e a efetividade do Princípio da Eficiência merecem especial destaque. É que, cediço, quanto menor dispêndio de tempo e de recursos financeiros – o primeiro para a coletividade, o segundo para o particular compromissado – maior a presteza do TAC na prevenção e/ou reparação do dano ambiental. Na feliz conclusão de Ana Luiza Nery:

(...) o valor a ser prestigiado com a celebração eficiente do ajustamento é a presteza, a perfeição e o rendimento funcional do poder público, sem formalidades ou complicadores, porque o que se preza é o alcance do interesse coletivo com satisfação e utilidade (NERY, 2012, p. 98).

É oportuno ressaltar que, segundo Geisa de Assis Rodrigues, "o compromisso só estará atendendo plenamente ao seu valor se for um meio econômico, breve e justo de solução de direito transindividual" (RODRIGUES, 2011, p. 105); do contrário, não atingirá o propósito para o qual foi instituído. A professora ainda acrescenta que, "de conseguinte, não devemos criar um excessivo formalismo para a celebração do ajuste que o tornaria mais dispendioso e demorado, nem criar óbices que limitem a sua operosidade imediata" (RODRIGUES, 2011, p. 105).

A respeito do Princípio da Proporcionalidade, importa destacar que, diferentemente dos demais acima elencados, este não está previsto no *caput* do art. 37, nem acha-se previsto expressamente no texto constitucional. Contudo, por força do art. 2º da Lei nº 9.784/1999 ("Art. 2º – A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade**, **proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". Grifos acrescentados), que regula o procedimento administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a proporcionalidade – também chamada de razoabilidade ou ainda proibição do excesso – vincula o agente público.

A proporcionalidade nada mais é do que o agir com moderação, bom-senso e equilíbrio. No atinente à assinatura do TAC, mais uma vez Ana Luiza Nery é precisa em concluir que "a atuação belicosa, eivada de superioridade" praticada

pelo agente público "viola os princípios da impessoalidade e da razoabilidade, pois não guarda os valores necessários para a negociação que o compromisso requer" (NERY, 2012, p. 102). É que o TAC passa por verdadeira negociação das obrigações a serem ajustadas e, por isso, o agir ponderado do agente público é medida que se impõe, pena de frustração da transação e consequente judicialização da lide.

No pertinente ao Acesso à Justiça, cuida-se de princípio expresso na CF88 no art. 5º, XXXV ("a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"), também denominado de Princípio do Direito de Ação ou da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional. Em apertada síntese, tal princípio prescreve que todos devem ter acesso à justiça, seja para postular tutela preventiva, seja pretendendo reparação, incluindo-se, pois, tanto direitos de caráter individual quanto os coletivos e difusos. Nesse sentido, Fernando Reverendo Vidal Akaoui assevera:

O acesso à justiça, como concretizador dos direitos sociais e da ordem social, não pode estar sujeito somente ao acesso à função jurisdicional do Estado, mas também a outros mecanismos que, associados àquele outro, possam formar um conjunto de instrumentos aptos a solucionar os conflitos de interesses, notadamente dos citados direitos (AKAOUI, 2015, p. 77).

Faz-se necessário trazer, novamente, o magistério de Geisa Rodrigues, para quem "o ajuste de conduta não objetiva substituir a atividade jurisdicional, que inclusive já conta com mecanismos mais eficientes para a garantia desses direitos, mas complementá-la nos casos em que a solução negociada se revele mais apropriada" (RODRIGUES, 2011, p. 105). Em outras palavras, acesso à justiça e Poder Judiciário, hoje, são coisas absolutamente distintas. É que o Judiciário é um dos meios para se ter acesso à justiça, e não o único; não é outro o posicionamento de Fredie Didier Júnior:

O conteúdo desta garantia [acesso à justiça] era entendido, durante muito tempo, apenas como a estipulação do direito de ação e do juiz natural. Sucede que a mera afirmação destes direitos em nada garante a sua efetiva concretização. É necessário ir-se além. Surge, assim, a noção de tutela jurisdicional qualificada. Não basta a simples garantia formal do dever do Estado de prestar a justiça; é necessário adjetivar esta prestação estatal, que há de ser rápida, efetiva e adequada (DIDIER JÚNIOR, 2005, p. 172).

Ora o conceito de justiça hodiernamente passa por uma série de outras questões extra poder jurisdicional, como a concretização de direitos fundamentais, a redução das desigualdades entre as pessoas, entre tantas outras. Daí decorre que

o TAC se manifesta como um dos instrumentos aptos a dar acesso à justiça – *in casu*, justiça social e ambiental – à coletividade, tudo de forma a dar consecução aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Resgatando a lição de Geisa Rodrigues acima exposta, calha destacar, ainda, dois princípios intimamente ligados ao acesso à justiça e já enunciados na fala da douta professora, a saber, os princípios da tutela preventiva e da tutela específica.

O Princípio da Tutela Preventiva "preconiza que sempre que possível o sistema jurídico deve evitar a ocorrência dos atos ilícitos e dos danos", sendo que o TAC "foi concebido como um mecanismo de solução extrajudicial de conflito justamente para propiciar esta prevenção" (RODRIGUES, 2011, p. 107). De forma análoga à tutela inibitória judicial, o TAC tem primordialmente função preventiva. Relativamente ao meio ambiente, de se destacar que, inclusive, o Princípio da Prevenção consiste no grande sustentáculo do Direito Ambiental.

A prevenção do dano ambiental, juntamente com a precaução, dá a tônica do Direito Ambiental. Sobre o entendimento do TJRS acerca do conceito, bem como da diferença entre ambos, traz-se a seguinte ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO. AMBIENTAL. EMPREENDIMENTO COM POTENCIAL DE DANO AMBIENTAL. ATERRAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. Em se tratando de Direito Ambiental, mister atentarmos aos princípios aplicáveis à espécie, mormente da precaução e da prevenção. Embora ambos objetivem a proteção do meio ambiente, diferem porquanto este último é aplicável quando houver conhecimento científico dos riscos ao meio ambiente, ao passo que o primeiro, de origem alemã, se aplica na inexistência de certeza científica quanto ao dano e à sua extensão. Grosso modo, a prevenção se dá ante perigo concreto, conhecido, enquanto a precaução ocorre diante de risco potencial. Inexistente nos autos prova da existência de margem segura de exploração. Destarte, somente após a perícia técnica é que será possível conhecer a área segura para exploração, afastando-se o potencial risco ambiental, de modo que, por ora, permanece a situação de incerteza a atrair incidência do princípio da precaução. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME. (Agravo de Instrumento Nº 70061893921, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em 25/03/2015)

No entanto, ainda que a lógica do ajustamento seja a prevenção, pode-se afirmar que o TAC também possibilita ao legitimado a chamada tutela específica das obrigações. Sobre a aplicação do Princípio da Tutela Específica na seara extraprocessual, Geisa Rodrigues assevera entender adequada a aplicação do "princípio da tutela específica a essa forma de solução de extrajudicial de conflito,



porque o conteúdo do ajuste deve, em regra, recuperar a situação anterior à prática do ilícito ou ao dano ao direito transindividual" (RODRIGUES, 2011, p. 112).

Com efeito, a tutela específica, ainda que aplicável às obrigações pecuniárias, tem suas controvérsias em torno das obrigações de fazer e não fazer. Explica-se. Presentemente o TAC tem força executiva, caracterizando-se como título executivo extrajudicial – mas nem sempre fora assim. Outrora, caso o compromissado não adimplisse com as obrigações não pecuniárias entabuladas no termo, a eficácia executiva restava comprometida, haja vista a impossibilidade de execução deste tipo de obrigação. Daí que o TAC não cumprido ou tinha previsão de pagamento de determinado montante e nisto se esgotava, ou transmutava-se em prova para eventual ação de conhecimento, sendo que o que realmente intentava-se, isto é, a tutela específica, não era alcançado. Felizmente, o TAC passou a ser disciplinado de forma distinta e, com isso, a tutela específica passou a ter eficácia executiva.

### 3. Princípios de Direito Privado norteadores do TAC

Vistos os princípios de ordem pública, que, importa salientar, *preferem* os de Direito privado, vale debruçar-se, ainda que brevemente, sobre estes últimos. Por primeiro, cabe analisar o Princípio da Autonomia Privada, distinto do Princípio da Autonomia da Vontade, e que nada mais é que o poder de autorregulação de interesses privados. Vai, pois, além da manifestação de vontade individual, permitindo que as partes levem a efeito negócios jurídicos válidos por meio de contratos inominados, puros ou mesclados, ponto máximo da liberdade de contratar. A autonomia da vontade inspira-se na doutrina jusracionalista de Kant, de cunho nitidamente liberal. Já o princípio da autonomia privada é conceito jurídico muitíssimo mais moderno, que alia dois dados extrajurídicos – um de matriz filosófica e outro econômica: por um lado, há a tradição cristã sobre o valor da pessoa, sintetizada no personalismo ético de Kant (individualismo); por outro, há o sistema econômico fundado na livre empresa (SANTOS, 2002, p. 49; NORONHA, 1994, p. 114). Orlando Gomes, eminente civilista, destaca a possibilidade criativa que tal princípio dá às partes na contratação, que não estão mais restritas aos contratos tipificados em Lei (*apud* NERY, 2012, p. 53).

Tal princípio viabiliza, pois, "o ajustamento de cláusulas obrigacionais verdadeiramente negociadas entre as partes com o compromisso de ajustamento de



conduta, dando azo ao exercício pleno de sua liberdade de agir" (NERY, 2012, p. 54). Assim, em um instrumento que depende muitíssimo da liberdade no ajustamento de obrigações, destacadamente de fazer e não fazer, a Autonomia Privada é imprescindível.

A Livre Iniciativa é princípio e também fundamento da República Federativa do Brasil, conforme disposição expressa do art. 1º, IV, CF88: "Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa". Ademais, tal princípio é referido em outra oportunidade na Carta Magna, como um dos valores fundamentais da ordem econômica, consoante previsão do art. 170, *caput* e parágrafo único: "Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei". Para Rosa Nery, a Livre Iniciativa "seria o aspecto econômico do fenômeno jurídico gerado pela autonomia privada" (*apud* NERY, 2012, p. 55).

No atinente ao TAC, tal princípio merece especial destaque, haja vista a necessidade de resguardar a atividade econômica exercida pelo ajustante. É que as cláusulas não podem inviabilizar o exercício da atividade, pena do Estado intervir e cometer abusos, descaracterizando seu papel fiscalizador. Na conclusão de Ana Nery, a observância da Livre Iniciativa deve "contribuir para o exercício da atividade econômica do particular, e não aniquilá-lo do mercado sob o falacioso argumento de que se estaria a contribuir para a defesa dos direitos metaindividuais" (NERY, 2012, p. 61).

A Imputação civil dos danos é princípio que se refere ao inadimplente, isto é, aquele que não cumpre com o ajustado deve responder com o seu patrimônio a que satisfeita a obrigação. Relativamente ao TAC, aplica-se integralmente, desde que respeitadas as garantias constitucionais. Assim, deve-se sempre haver previsão de ressarcimento em caso de inadimplemento, porém, este não deverá ser abusivo, sob pena de nulidade.

O Princípio da Função Social dos Institutos de Direito Privado e do Contrato está respaldado pelo Princípio da Solidariedade, este segundo previsto no art. 3º, I, CF88, como um dos objetivos fundamentais da República, *in verbis*: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária". Em breves linhas, exigir que o contrato cumpra a sua função social significa que os contratantes – e mesmo terceiros alcançados pelos efeitos contratuais – cooperem entre si a que garantido o adimplemento, antes, durante e após o contrato.

Nesta senda, é verdadeiro limite ao já estudado Princípio da Autonomia Privada, vez que o interesse social – somado à boa-fé e à solidariedade social – sobrepõe-se à vontade das partes. Há restrição, pois, da autonomia privada e da liberdade contratual em prol da proteção da coletividade.

Para Eduardo Sens do Santos, não resta dúvida de que a função social do contrato está intimamente ligada aos princípios da autonomia privada, da boa-fé e do equilíbrio contratual; é que, "à toda evidência um direito não cumpre adequadamente sua função social se não estiver em consonância com os princípios que o orientam" (SENS, 2002, p. 107). Daí a necessária harmonia entre os princípios que orientam o Direito contratual, sob pena de violação da função social:

Sem que estejam balanceados efetivamente não se pode dizer que o contrato cumpriu sua função social: o contrato será uma mera imposição de uma parte sobre a outra, quando for desobedecido, por exemplo, o princípio da autonomia das partes; ou então será um contrato abusivo e desleal, quando faltar observância ao princípio da boa-fé objetiva; ou será, por outro lado, um contrato injusto quando não se atentar para o princípio do equilíbrio contratual (SENS, 2002, p. 107-108).

Por derradeiro, impõe-se seja tratado, ainda que brevemente, o Princípio da Lealdade e da Boa-fé. A respeito do seu fundamento constitucional, os civilistas apontam que este reside na dignidade da pessoa humana, consoante disposição do art. 1º, III, CF88: "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana". Já os processualistas apontam que o fundamento está no Princípio do Devido Processo Legal, sendo este também o posicionamento do STF.

Ao tratar do tema, a doutrina majoritária principia diferenciando a boa-fé objetiva da subjetiva. Enquanto esta última diz respeito a um caráter interno e

psicológico, ligado ao conceito de vontade, ao passo que a objetiva tem caráter eminentemente normativo, dispensando o elemento interno do indivíduo.

A Boa-fé objetiva é regra imperativa, de cunho ético, implícita a toda a relação jurídica – não se restringindo mais às relações privadas. No caso do TAC, a boa-fé deve ser observada durante todo o processo de negociação e também após a sua celebração, conforme já fora pontuado. Isso significa que ambas as partes devem agir com o objetivo de não frustrar a confiança da outra, pena de exercer o seu direito sobre o outro de forma abusiva – e ensejar nulidade dos atos.

A violação dos princípios ora arrolados importa em diferentes consequências jurídicas, a saber, anulabilidade ou nulidade, ao que somente a análise do caso concreto poderá esclarecer qual medida deve ser tomada, quais sejam, ação judicial de natureza anulatória (constitutiva negativa/desconstitutiva) ou ação declaratória de nulidade, respectivamente. Explica-se. Imagine-se que um determinado TAC foi levado a termo e não restaram devidamente publicizadas as suas cláusulas; ora, este ajustamento não é nulo, bastando para sanar tal questão dar a devida publicidade, via jornal, internet, entre outros meios. Há evidente possibilidade de convalidação do ato, não havendo de se falar em nulidade. Num segundo exemplo, se caso uma das partes não tenha podido exercer seus poderes de negociação sob abuso de poder da outra, fica inviabilizada a convalidação, podendo-se falar em nulidade do negócio jurídico.

#### 4. Legitimados para a propositura

No atinente à legitimidade ativa para a propositura do TAC, esta se acha devidamente prevista no §6º do art. 5º da LACP, *verbis*: "**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 acrescentado). Neste mesmo artigo, em seus incisos e alíneas, temos o rol dos legitimados à propositura de ACP, o que inclui, também, entes outros para além de órgãos públicos:

- 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.

Assim, já na arrancada vê-se a condição obrigatória de ser "órgão público" para o TAC, o que difere substancialmente da aptidão para a proposição de ACP. A doutrina aponta que a utilização do termo "órgão público" foi bastante infeliz (AKAOUI, 2015, p. 90), já que não corresponde ao conceito técnico oriundo do direito administrativo (RODRIGUES, 2011, p. 162; GRAVONSKI, 2010, p. 385-386). Daí surgem dúvidas a respeito de quem o legislador quis, de fato, autorizar.

De acordo com a doutrina majoritária, são legitimados, indubitavelmente, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as fundações públicas e as autarquias (incluindo as agências executivas e reguladoras, bem como os conselhos profissionais, que têm natureza autárquica), e ainda os órgãos públicos sem personalidade jurídica especificamente destinados à tutela coletiva (como os PROCONs e os órgãos do SISNAMA).

A respeito da legitimidade das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a doutrina aponta que estão legitimadas somente quando prestam serviços públicos, excluindo-se, pois, a legitimidade daquelas que exploram atividade econômica e sujeitam-se ao regime jurídico privado.

Por terceiro, estão vedados de levar a efeito TACs, além das empresas públicas e sociedades de economia mista nos moldes acima descritos, as associações civis e demais legitimados coletivos que possuam esta mesma natureza privada associativa; a guisa de exemplo, menciona-se os sindicatos e as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs.

Os motivos da vedação, aponta a doutrina, cingem-se, na sua maioria, à tecnicidade do conteúdo ajustado. De acordo com Fernando Akaoui, um dos motivos seria a falta de expertise/capacidade técnica ou mesmo moral "para firmar o acordo para o resguardo do bem jurídico difuso ou coletivo tutelado" (AKAOUI, 2015, p. 89), ao que acrescenta a ampla publicidade dos atos (em homenagem ao Princípio da Publicidade da CF88).

Alexandre Gravonski, para além dos elementos técnicos, também aponta para o fato dos órgãos públicos possuírem um compromisso com a Lei mais amplo:

A restrição tem sua razão de ser, porquanto o compromisso de ajustamento de conduta serve a concretizar direitos coletivos sem qualquer participação do Poder Judiciário, exigindo-se maior cautela na atribuição de tal legitimidade. É natural, pois, que ela seja atribuída àqueles legitimados que, justamente em razão de sua natureza pública, possuam maior compromisso com a lei, estando acostumados, em suas atividades ordinárias, a lhe assegurar fiel cumprimento (GRAVONSKI, 2010, p. 387).

Geisa Rodrigues, de seu turno, aponta que:

A opção mais conservadora do legislador pode ser atribuída à própria natureza dos direitos envolvidos, combinada com a maior margem de insegurança envolvida na solução extrajudicial de conflitos. Justifica-se, de conseguinte, uma maior cautela no momento de se elencar o rol dos legitimados à celebração do ajuste de conduta (RODRIGUES, 2011, p. 139).

Assim, existe uma legitimidade disjuntiva e concorrente, tanto para o ajuizamento de ACP quanto para o ajuste de TAC; no pertinente à legitimidade passiva, podem ser compromitentes quaisquer pessoas – física ou jurídica – desde que capaz e que infrinja ou ameace infringir os ditames legais. Isso significa que, inclusive, os legitimados poderão tornar-se compromitentes uns dos outros, desde que a pessoa que assina tenha a competência – originária ou delegada – pelo ente a que pertence, pena de nulidade do termo (MAZZILLI, 2013, p. 449-450).

Existe, ainda, a figura do interveniente. Consoante apontado na doutrina, será órgão ou instituição da administração pública que concorda com os termos do TAC sem, contudo, figurar como compromissado. Vistos os legitimados, passa-se de pronto à análise da natureza jurídica do instituto.

## 5. Natureza Jurídica

A natureza jurídica do instituto pode ser analisada a partir de diferentes enfoques, nomeadamente, eficácia, forma e conteúdo. A respeito deste primeiro aspecto, a LACP expressamente conferiu a eficácia de título executivo extrajudicial. Neste ponto, não há nenhum tipo de divergência doutrinária.

No atinente à forma, a jurisprudência é pacífica em apontar tratar-se de negócio jurídico; contudo, tal ponto reveste-se de polêmica na doutrina. Calha resgatar algumas noções fundamentais a respeito da Teoria Geral do Direito, nomeadamente fato, ato e negócio jurídico (NERY, 2012, p. 130).

Os fatos jurídicos são eventos relevantes para o mundo jurídico, sem que haja qualquer sorte de interferência da vontade humana ou ainda quando esta seja irrelevante (LEONEL, 2007, p. 37). Despiciendo dizer que o TAC não pode ser tido como um fato jurídico, haja vista a inegável presença de *vontade* na sua celebração – que, conforme visto na principiologia do instituto, deve provir de *ambas* as partes.

A querela doutrinária, então, cinge-se às duas outras categorias, atos jurídicos e negócios jurídicos. Os atos jurídicos são toda a externalização de comportamento humano voluntário e consciente, cujos efeitos jurídicos acham-se previstos em Lei, não havendo nenhum tipo de ingerência na escolha de tais efeitos. Já os negócios jurídicos podem ser entendidos como as declarações humanas através das quais – seguindo os princípios da função social dos contratos e da boa-fé objetiva – a parte ou as partes intentam disciplinar os efeitos jurídicos. Os raciocínios giram, pois, sobre a unilateralidade ou bilateralidade e, conseqüentemente, sobre o enquadramento do TAC sob a ótica do Direito público ou Direito privado (NERY, 2012, p. 130).

O debate a respeito da forma tem consequência direta no entendimento do conteúdo. Explica-se. É que aqueles que comungam da compreensão do TAC pelo viés da unilateralidade afirmarão que se cuida de contrato unilateral, em que há propositura do termo por parte do órgão público legitimado e a mera anuência (ou não) do administrado. Aqueles que percebem o TAC pela ótica da bilateralidade, ver-lhe-ão como um negócio jurídico.

A grande maioria da doutrina posiciona-se a favor da bilateralidade; no respeitante à jurisprudência, o TJRS é pacífico na aceitação do TAC como negócio jurídico. A dissonância está nos termos em que a bilateralidade é concebida: acordo bilateral ou transação.

Antes de apontar os posicionamentos, faz-se necessário elucidar que a boa parte da celeuma gira em torno da disponibilidade ou não do direito em questão. É que os TACs – e, no caso desta pesquisa, o TAC de matéria ambiental – vão tratar de direitos metaindividuais e, portanto, indisponíveis.

Ora, se se trata de direito indisponível, certamente não poderá haver nenhuma sorte de negociação – um raciocínio mais apressado poderia concluir. Contudo, de acordo com Ana Luiza Nery, existe um uso indiscriminado do termo indisponibilidade de direitos metaindividuais pela doutrina pátria, a qual "não se



debruça sobre o assunto para explicitar quais seriam os pressupostos e as características desse instituto jurídico a justificar a suposta impossibilidade de transigência sobre essa categoria de direitos metaindividuais" (NERY, 2012, p. 142).

Esclarece-se que existe, assim, uma relativa disponibilidade de tais direitos a que viabilizada a negociação via TAC – discordando-se, então, da posição doutrinária que prescreve a indisponibilidade como fruto da supremacia do interesse público (DI PIETRO, 2012, p. 68). É que se o TAC pode alcançar resultado mais célere e efetivo quando comparado ao processo, tudo a preservar o mesmo interesse público, entende-se que este está devidamente protegido; nas palavras de Nery:

(...) importante consignar que os interesses metaindividuais não estariam sendo alienados ou renunciados apenas porque o ente colegitimado para a defesa dessa categoria de direitos opta pela celebração de ajustamento de conduta como forma de solução de conflito entendendo ser o meio mais adequado para se atingir a finalidade perquerida.

Em verdade, a negociação da melhor solução por meio do ajustamento é apenas o meio mais rápido e distante de demandas improfícuas e perenizadas, muitas vezes com resultados inferiores, o que semeia uma justiça imoralizada (NERY, 2012, p. 155).

Com efeito, parte dos doutrinadores admitirá o ajustamento como um acordo, dentre os quais destaca-se Fernando Akaoui e Alexandre Gavronski. Para este segundo, a bilateralidade existe porque pressupõe a união de vontades do obrigado e do legitimado, e o entabulado no termo será um "acordo sobre os elementos necessários à concretização do direito não determinados expressamente em lei, de regra relacionados ao prazo, modo e, em alguns casos, ao lugar do cumprimento das obrigações reconhecidas" (GRAVONSKI, 2010, p. 382).

Para Akaoui, diante da indisponibilidade do objeto, o TAC é evidentemente um acordo em sentido estrito (AKAOUI, 2015, p. 83). Partilhando do entendimento de Gavronski, assevera que "não se trata esta figura de uma transação (que impõe necessariamente concessões bilaterais), mas sim, mero acordo, em que a liberdade do órgão público fica restrita apenas à forma pela qual se darão as medidas corretivas e ao tempo", contudo, "sempre após análise criteriosa da melhor forma, bem como do tempo mais exíguo possível" (AKAOUI, 2015, p. 84).

Hugo Nigro Mazzilli é importante nome da doutrina pátria a compartilhar do entendimento supra; nesse sentido:

"Ao contrário de uma transação vera e própria do direito civil, na qual as partes transigentes fazem concessões mútuas para terminarem o litígio, já na área dos interesses metaindividuais temos o compromisso exclusivo do causador do dano (compromitente) a ajustar sua conduta de modo a submetê-la às exigências legais (objeto). De sua parte, o órgão público legitimado que toma o compromisso (compromissário), não se obriga a conduta alguma, exceto, como decorrência implícita, a não agir judicialmente contra o compromitente em relação àquilo que foi objeto do ajuste, exceto sob alteração da situação de fato (cláusula *rebus sic stantibus* implícita), ou em caso de interesse público indisponível (...) (MAZZILLI, 1999, p. 295).

De outra banda, há a posição doutrinária que percebe o TAC como uma *transação híbrida* (NERY, 2012, p. 206); é o juízo de Ana Luiza Nery. Esta pesquisa comunga de seu pensamento, para quem a possibilidade de negociação dos direitos metaindividuais decorre de autorização legal expressa (NERY, 2012, p. 154).

No atinente à possibilidade de *transigir* direitos metaindividuais, há disposição expressa no art. 841 do Código Civil (doravante CC) sobre qual tipo de direito é submissível: "só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação". Daí que aqueles que asseveram ser o ajustamento uma transação afirmam ter o instituto peculiaridades, diferindo, portanto, daquela prevista nos artigos 840 e seguintes do CC. É que, se por um lado, é incontestável tratar o ajustamento de direitos metaindividuais, por outro há claro ajuste de vontades, havendo concessões de ambos os lados – e jamais uma imposição do órgão público legitimado ao administrado – estando devidamente caracterizado o sinalagma.

Para esta corrente, a negociação entre o legitimado e o particular vai muito além de "acordar" prazo, modo e tempo das obrigações; há negociação na estipulação das obrigações, bem como nas condições de seu cumprimento. Ademais, devem ser observados ambos os princípios de Direito público e privado – singularidade que distingue o TAC da transação pura e simples – sob pena de nulidade do negócio.

O reconhecimento do TAC como *transação híbrida* ganhou reforço em Acórdão do Superior Tribunal de Justiça, no qual há expressa manifestação de ser o TAC uma transação:

PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL – AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE.  
1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos. 2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar

à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao status quo ante. **3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra.** 4. Recurso especial improvido. (REsp 299.400/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2006, DJ 02/08/2006, p. 229) (grifos acrescentados).

No que diz respeito à posição do TJRS, foram encontradas jurisprudências em ambos os sentidos. A guisa de exemplo, menciona-se o caso do julgamento dos Embargos de Declaração autuados sob o n.º 70063686372, no qual o Relator Des. Ergio Roque Menine, integrante da Décima Sexta Câmara Cível do TJRS, acompanhado em seu voto por todos os membros, assevera que o TAC firmado, *in casu*, representa espécie de transação para compor o dano ambiental.

Neste exato sentido, há o julgamento do Agravo de Instrumento autuado sob o n.º 70063057764, no qual a Relatora Desa. Denise Oliveira Cezar, integrante da Vigésima Segunda Câmara Cível do TJRS, acompanhada em seu voto por todos os membros, trata expressamente o TAC como "transação extrajudicial pactuada" entre a agravante e a agravada.

De outra banda, traz-se o entendimento exarado no julgamento da Apelação Cível tombada sob o n.º 70062471347, na qual o Relator Des. Francesco Conti, integrante da Quarta Câmara Cível do TJRS, acompanhado em seu voto por todos os membros e calcando seu posicionamento no Parecer do Procurador de Justiça Dr. Gilmar Possa Maroneze, que, de seu turno, fundamenta seu juízo em Hugo Nigro Mazzilli, para quem o TAC não tem natureza transacional. Pede-se vênua para trazer excerto do voto:

Sabe-se que, dentre os meios de que dispõe o Ministério Público para o desempenho de suas atribuições constitucionais, o compromisso de ajustamento de conduta é o instrumento para prevenção e resolução extrajudicial de conflitos. Nesse sentido, observa-se a lição Hugo Nigro Mazzilli, discorrendo sobre o Termo de Ajustamento de Conduta:

Embora tenha caráter necessariamente consensual, **o compromisso de ajustamento não tem a natureza contratual, típica do Direito Privado, nem chega ser propriamente uma transação de Direito Público.** Trata-se, antes, de **concessão unilateral do causador do dano, que acede em ajustar sua conduta às exigências legais, sem que o órgão público que toma seu compromisso esteja a transigir em qualquer questão ligada ao direito material, até porque não poderia fazer, já que, em matéria de interesses transindividuais, o órgão público legitimado e o Estado não são titulares do direito lesado.** (Mazzilli, Hugo Nigro. O Inquérito Civil: Investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. 2. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000. Pg. 362) (Grifos acrescentados).

Neste trilho, achou-se, também, posição no TJRS pariforme à de Fernando Akaoui e Alexandre Gavronski elucidada anteriormente, qual seja, de considerar o TAC como um *acordo*. No julgamento da Apelação Cível de n.º 70062238605, no fundamento de seu voto, o Relator Des. Leonel Pires Ohlweiler, integrante da Terceira Câmara Cível, acompanhado por todos os membros, calcando seu posicionamento no Parecer do Procurador de Justiça Dr. Julio Cesar da Silva Rocha Lopes, trata o TAC expressamente como "acordo de natureza consensual".

Por derradeiro, há de se apontar a existência de julgamentos em que o entendimento não é claramente exarado. No julgamento da Apelação Cível de n.º 70060885878, por exemplo, o Relator Des. Gelson Rolim Stocker, Presidente da Décima Sétima Câmara Cível do TJRS, acompanhado em seu voto por todos os membros, trata expressamente o TAC como *transação* para, logo adiante, trazer jurisprudências calcadas em *acordos* como fundamento.

Finalmente, conforme bem aponta Geisa Rodrigues, as dificuldades relativas à definição da natureza jurídica do instituto não devem ser óbice à aplicação do TAC na prática (RODRIGUES, 2011, p. 129).

## 6. Objeto, forma, requisitos, eficácia e desconstituição

O objeto do TAC, conforme já foi pontuado, será o direito indisponível ameaçado ou lesado. Em excelente síntese, Geisa Rodrigues aduz que "o termo de ajustamento de conduta versa sobre a possibilidade da reparação ou da prevenção de um determinado dano a um direito transindividual por uma conduta ou por uma omissão específica" (RODRIGUES, 2011, p. 155). Fernando Akaoui, de seu turno, assevera, a respeito do objeto do TAC, que em sendo o termo um "substituto da ACP", será "nele admissível se prever toda e qualquer obrigação que pudesse ser pleiteada naquela ação coletiva, nos termos do art. 83 do CDC" (AKAOUI, 2015, p. 85).

No atinente à forma, a LACP não a prevê especificamente. Contudo, há um detalhamento dos TACs levados a efeito pelo SISNAMA na qualidade de tomador disposto no art. 79-A, §1º, I, da Lei de Crimes Ambientais, *verbis*:

§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no **caput** possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas

autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:

I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais;

II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;

III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas;

IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não-cumprimento das obrigações nele pactuadas;

V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto;

VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

A doutrina majoritária assevera que o termo/documento deverá ser passível de execução em caso de descumprimento – o que significa que deverá ser em vernáculo, forma escrita, e, minimamente, prever as cláusulas ajustadas e as consequências do inadimplemento destas. Devem ficar estabelecidas de forma clara quem são as partes que estão celebrando o TAC, sendo obrigatória a aposição de suas assinaturas – e dispensada a presença de testemunhas instrumentárias. Ainda, há a obrigatoriedade da fundamentação como uma decorrência do Estado Democrático de Direito, mesmo que concisa, "sobre os motivos que ensejam a celebração do ajuste para permitir que todos possam compreender as causas invocadas pelos legitimados para tomar o ajustamento de conduta e a adequação das medidas estabelecidas para a reparação do dano" (RODRIGUES, 2011, p. 172).

Os requisitos de existência, consoante Alexandre Gravonski, são "a forma escrita, um agente com atribuição ao menos em tese para firmá-lo e algum objeto, de regra uma obrigação"; sobre os requisitos de validade, o mesmo doutrinador refere serem estes "aqueles relacionados à conformidade do compromisso com a disciplina legal do instrumento e do direito ou interesse tutelado, bem como a regular manifestação de vontade das partes, exigindo-se capacidade e adequada representação" (GRAVONSKI, 2010, p. 389). Em apertada síntese, são requisitos de validade, a um, agentes com capacidade e legitimidade; a dois, objeto ou conteúdo em conformidade com a previsão legal; a três, ausência de vícios de vontade na conformação do ajuste; a quatro, cominações em caso de inadimplemento; a cinco, prazo, ainda que flexível, para o adimplemento.

A eficácia do TAC inicia-se no momento em que o órgão legitimado toma o compromisso. Contudo, conforme já sinalizado quando do debate da

natureza jurídica do instituto, em razão da consensualidade, pode haver, no próprio instrumento, pacto a respeito do início, do termo, das condições e dos prazos para adimplemento; calha destacar que pode haver renegociação destes, mas sempre dentro dos ditames da razoabilidade.

Por derradeiro, a desconstituição do TAC respeitará, dado o consenso já mencionado, pela mesma via que foi levado a cabo – extrajudicialmente ou judicialmente. Existem ainda pontos importantes para a compreensão do instrumento, tais como anulação, rescisão, controle, possibilidade de procedimento de revisão pelo CNMP, similitudes e distinções entre os termos tomados extra e judicialmente, entre outros tantos. Contudo, os aqui arrolados são os que se revelaram indispensáveis para a compreensão do argumento central da pesquisa, a saber, a percepção do TAC como instrumento provedor de bons resultados para a preservação da higidez ambiental e, portanto, como uma medida eficaz de justiça ambiental. Vistos estes elementos, pode-se partir, pois, para a apreciação daquilo que foi ajustado no TAC levado a efeito nos autos do Inquérito Civil nº 00852.00072/2004.

## **7. Breve histórico do Inquérito Civil n.º 00852.00072/2004 e cláusulas ajustadas no TAC**

O IC 72 foi instaurado no dia 02 de setembro de 2004.<sup>3</sup> O referido inquérito foi instaurado “a fim de apurar os fatos narrados e na proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, visando a promover demanda civil pública”. O expediente principiou por chegada de notícia vinda do jornal local *Bom dia Comunidade*, datada de 09 de agosto de 2004, a relatar que a população local havia sido “surpreendida com uma névoa acompanhada de um cheiro forte de produto químico” e que “a névoa e a concentração de poluentes são percebidas quando ocorre a chamada inversão térmica”. Em diligência *in loco* no distrito industrial realizou-se levantamento fotográfico.

Em maio de 2008 foi editada portaria complementar em que se fez constar expressamente as empresas investigadas e como requerente o MPRS, tendo por objeto apurar o efeito poluente sinérgico, ou seja, a capacidade de poluição do

---

<sup>3</sup> O resumo do Inquérito Civil em questão, e reproduzido quase que em sua totalidade, foi realizado pelo Secretário de Diligências da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande.



grupo de empresas ali localizado, considerando-se os reflexos de sua situação conjunta no ambiente.

Após o trâmite inicial, foram emitidos ofícios às empresas investigadas solicitando-se dados de auto-monitoramento do lançamento de particulados. Respondidos os ofícios, veio aos autos a Recomendação 001 do CONDEMA, a qual foi remetida às investigadas e, após, solicitadas informações complementares. A seguir, foi expedido ofício à FEPAM a fim de que remetesse informações sobre possíveis autos de infração lavrados em desfavor das empresas investigadas. Também houve a realização de audiências com os representantes das empresas.

Durante o trâmite do expediente foram expedidas Ordens de Serviço para fins de verificação pelo setor de diligências acerca do lançamento de poluentes pelas indústrias situadas no Distrito industrial. Após mais uma solicitação de dados de auto-monitoramento requerida às empresas, o expediente foi remetido à DAT para análise dos dados remetidos e vistoria física nas empresas. Foi anexado aos autos relatório da DAT referente aos perigos à saúde humana decorrente da poluição atmosférica.

Em meados de 2008 foi determinada a instauração de Inquéritos Civis individuais a tratar da situação particular de cada uma das empresas mencionadas no correr do expediente. Posteriormente foram juntados aos autos os TACs firmados pelas investigadas nestes expedientes; calha destacar que todos tratavam de medidas específicas para conter a poluição. A seguir, no ano de 2010, o investigatório foi novamente remetido à DAT para análise acerca da poluição atmosférica emitida.

Após o retorno do expediente com as conclusões do órgão especializado, foi realizada reunião, em abril de 2011, com a Secretária do Meio Ambiente e o Chefe da divisão de controle da atividade de poluição industrial. Logo, foram expedidos ofícios aos órgãos ambientais para que informassem acerca de reclamações sobre a poluição atmosférica.

No mês de agosto de 2011 foi marcada nova reunião com a presença de representantes da FEPAM, da Secretaria do Meio Ambiente e do Batalhão de Policiamento Ambiental.

No início do ano de 2012, após a elaboração de minuta de TAC, foi marcada audiência com as empresas para a proposição do TAC. O Instituto Nacional de Meteorologia – INMET foi oficiado para que fornecesse dados

específicos acerca do clima e as empresas investigadas para que apresentassem os relatórios de produção de suas unidades de granulação e acidulação. Em setembro de 2012 foi realizada nova reunião com as empresas investigadas e o representante da FEPAM, na qual restou apazado novo encontro a ver da aceitação do TAC proposto. A minuta de TAC foi remetida ao representante da FEPAM para apreciação.

Foram ajustadas diversas reuniões a tratar da formalização do TAC. Em julho de 2013 houve reunião na sede de uma das empresas para a apresentação do equipamento a ser adquirido com o fito de controlar os poluentes atmosféricos. Passada a reunião de apresentação, foram agendadas reuniões de continuidade de modo a estabelecer ajustes finais. Na audiência do dia 10 de dezembro de 2013 ajustou-se o dia de 08 de janeiro de 2014 para a assinatura do TAC.

De todo o apontado, calha destacar que a minuta do TAC foi fruto de não uma, mas de diversas rodadas de discussão e envolveu a participação de diversas pessoas, a compreender o órgão ministerial e seu corpo técnico, as empresas e seus corpos técnicos, a FEPAM e seus técnicos e, ainda, membros da pasta ambiental do Poder Executivo da Municipalidade, tudo visando a negociação do melhor ajuste para a coletividade.

Do debate, ficou acordado que a melhor solução para a questão do monitoramento da qualidade do ar era fornecida por determinada empresa que seria quem oferecia os melhores equipamentos de monitoramento ambiental. Houve, então, o convite a tal empresa para que propusesse sistema de monitoramento da qualidade do ar ambiental que fosse capaz de medir os poluentes propostos (nomeadamente,  $\text{NH}_3$ ,  $\text{SiF}_4$ , HF). Isso tudo porque ficou constatado, conforme apontado pela equipe técnica ministerial, que as empresas de fertilizantes não possuíam equipamentos de monitoramento contínuo instalado nas chaminés de suas fábricas, ao que foi informado pelos gestores ambientais dos empreendimentos que as emissões das chaminés seriam monitoradas através de campanhas semestrais de avaliação isocinética para os parâmetros Fluoretos, Material Particulado e Amônia.

A emissão de relatórios semestrais não é o modo mais adequado de controle. Isso porque, em primeiro lugar, não faz o controle *preventivo* para a manutenção da higidez, que é o que se busca em matéria ambiental – a prevenção do dano, e não a sua reparação. Ainda, tais relatórios trazem uma média ao leitor

dos padrões de emissão, o que nem sempre é retrato fiel da realidade. Pede-se vênua pelo raciocínio comezinho exposto, mas imagine-se o seguinte exemplo: o cidadão A tem 10 maçãs, enquanto o cidadão B não possui nenhuma; na "média", cada um possui 5 maçãs, de modo que nenhum deles irá passar fome. Ora, certamente, em razão do regime de ventos, do regime de chuvas, dos fenômenos de inversão térmica, entre outros fatores, haverá dias em que a concentração de poluentes estará de forma X, a caracterizar periculosidade à saúde humana, e haverá dias em que as condições de dispersão estarão Y, favoráveis, e os impactos das externalidades não serão sentidos de forma tão grave. Se o controle haverá de ser operado pela "média", os agravantes da condição X poderão ser diluídos no cálculo, o que não trará o referido "retrato fiel".

Desta forma, entendeu-se que a melhor solução seria o monitoramento contínuo das emissões nas chaminés associado à implementação de torre de monitoramento em local a ser determinado após o exame cauteloso do regime de ventos da Municipalidade. A fundamentação do monitoramento complementar, embora presentes dados técnicos, é de fácil entendimento: a) Se somente alguns ppm (parte por milhão) de Fluoretos ou Amônia são emitidos nas chaminés, possivelmente níveis de ppb (parte por bilhão) ou sub-ppb (sub-partes por bilhão) estarão presentes no ar ambiente.<sup>4</sup> Se tais baixos níveis estão presentes no ar ambiente é improvável que possam ser medidos em estações de monitoramento de qualidade do ar ambiente com analisador; b) Se forem utilizados analisadores nas chaminés, a fonte de emissão problemática será identificada imediatamente e as ações corretivas apropriadas podem ser tomadas rapidamente pelo proprietário/usuário da chaminé; c) Estações de monitoramento da qualidade do ar ambiente são utilizadas somente para registrar a poluição, não para fornecer um rápido retorno de informação das emissões. Além disto, pode levar semanas, ou mesmo meses, até que um pequeno vazamento de uma chaminé de uma das três empresas possa ser notado.

Desta forma, recomendou-se, analisadas as particularidades do Município, um, enquanto não ocorrer a instalação do monitoramento contínuo das fontes primárias, o fabricante recomenda o monitoramento isocinético destas fontes, de forma a ter medições pontuais a qualquer momento, dando respostas

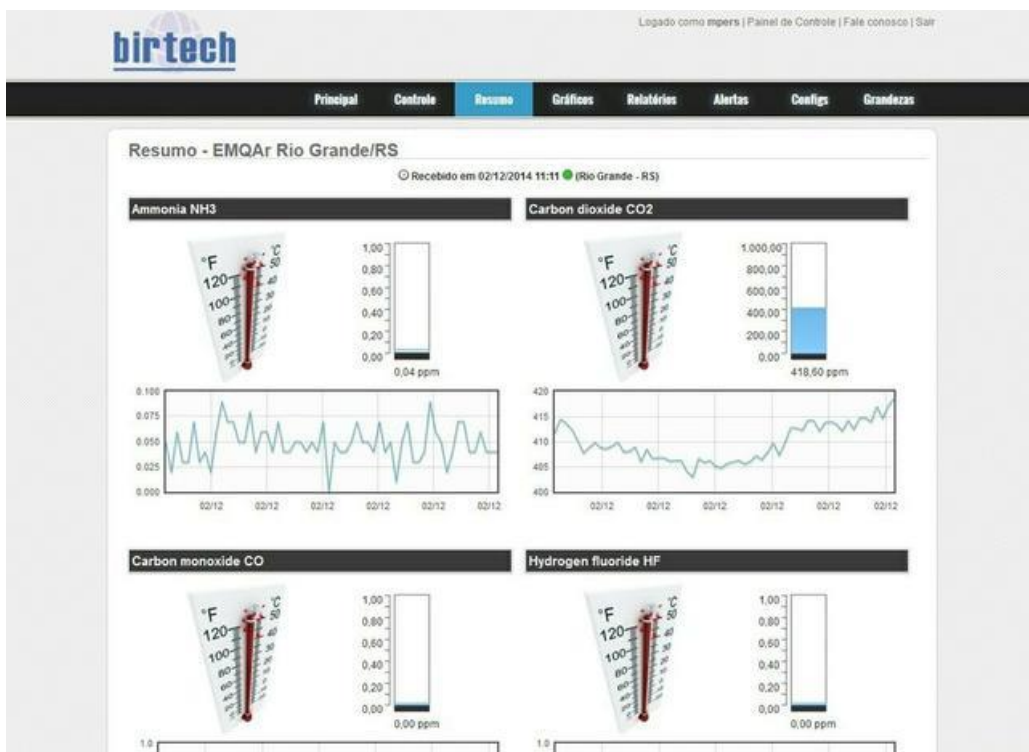
---

<sup>4</sup> Os menores níveis de detecção do analisador da GASMET para medição dos poluentes no ar ambiente são: NH<sub>3</sub> LDL = 0,13 ppm, HF LDL = 0,20 ppm, SiF<sub>4</sub> LDL = 0,01 ppm.

imediatas para os casos de necessidade de conferir os níveis de emissões das fontes primárias.; dois, a instalação de monitoramento contínuo nas fontes primárias, ou seja, nas chaminés, em conjunto com a estação de controle da qualidade do ar ambiente.

Assim, no atinente ao TAC firmado no IC 72, houve o ajuste com as empresas pela aquisição de Estação de Monitoramento da Qualidade do Ar – EMQAr para o monitoramento e medição dos gases HF, SiF<sub>4</sub>, NH<sub>3</sub>. Destaca-se que os dados resultantes das medições são armazenados e gerenciados por um *datalogger* de aquisição e controle de dados, e podem ser coletados manual ou automaticamente através de um computador, e acesso à linha de Banda Larga ou Celular ligada a um modem/roteador GSM/GPRS. Também é possível utilizar outros sistemas de coleta e integração de dados de estações remotas, para coletar os dados a partir de configuração já testada em outras redes e órgãos ambientais. Traz-se abaixo ilustração da interface do *datalogger*, mostrando a forma como tais dados são apresentados:

**Figura 11- Interface do *datalogger* da EMQAr**



Fonte: Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio-Ambiente do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – CAOMA/MPRS.

Ficou acordado, ainda, que o Município haveria de se comprometer pela segurança do equipamento, cujo valor, calha destacar, ultrapassa a casa do

milhão de reais. Apontou-se que a EMQAr deve instalada em container climatizado de estrutura metálica, sendo que este, externamente, deve contar com iluminação de segurança, pinturas resistentes a intempéries na cor branca, banco para gases de calibração; internamente, o container conta com proteção contra elevação/queda acentuada de temperatura e invasão, isolamento térmico, luzes de emergência, suportes de nivelamento, iluminação e disponibilização de quadro de energia dimensionada para operação dos analisadores e manutenção. Ao longo das rodadas de conversação, ajustou-se que a Municipalidade forneceria local adequado a que instalado o container. Vê-se nas fotografias abaixo o container:

**Figura 12 – EMQAr**



Fonte: registro feito pela autora.

Assim, em 08 de janeiro de 2014, as empresas, na qualidade de compromissadas; o MPRS, representado pelo Promotor de Justiça da Primeira Promotoria de Justiça Especializada; a FEPAM, na qualidade de interveniente, celebraram o TAC nos autos do IC 72. Todos os que figuraram são legitimados – tanto para propor o TAC, quando para assumir ou ainda estar na qualidade de interveniente. Ao depois, é apresentada a sua fundamentação – que, como visto, é obrigatória, decorrência do Estado Democrático de Direito, mesmo que ofertada



pelo tomador de forma concisa. No caso, há a apresentação do objeto da investigação, qual seja, o efeito sinérgico decorrente do funcionamento dos empreendimentos de fertilizantes. Leia-se:

#### I- FUNDAMENTAÇÃO

O Inquérito Civil n.º 00852.00072/2004 foi instaurado com o objetivo de apurar eventual dano ambiental causado pelo funcionamento sinérgico das empresas investigadas no contexto do Distrito Industrial que pudesse eventualmente gerar atividade degradatória da qualidade do ar.

Faz-se constar que cada uma das empresas acima nominadas firmou Termo de Ajustamento de Conduta em expediente próprio em que se tratou de suas formas de produção, tendo havido pagamento de montante indenizatório ao ambiente. As cláusulas e pactuações desses termos vão ratificadas nesta oportunidade.

Ademais, cumpre se destaque que os ajustes estabelecidos neste Termo de Ajustamento de Conduta não servem a substituir ou dispensar qualquer determinação a constar dos licenciamentos ambientais expedidos.

O Ministério Público reconhece, ainda, que por conta do presente expediente as empresas já instalaram em suas unidades fabris equipamentos para a redução do odor.

Por derradeiro, faz-se constar que a anuência do Senhor Presidente da FEPAM às obrigações deste termo será colhida futuramente, uma vez que a autoridade em questão não se faz presente nesta solenidade.

Conforme se vê, há referência aos TACs firmados individualmente com as empresas – nos autos dos inquéritos civis n.º 00852.00062/2001, 00852.00130/2008 e 00852.00131/2008. Há menção expressa de que nestes expedientes houve "pagamento de montante indenizatório ao meio ambiente", do que se extrai o caráter reparador do ajustado (em detrimento da prevenção). Contudo, há de se observar que tais ajustamentos também contemplaram uma série de obrigações de fazer, tanto de cunho reparador quanto preventivo.

Finda a fundamentação, começam a ser clausuladas as obrigações negociadas com as empresas. Na primeira Cláusula vê-se que o Ministério Público reconhece a atuação legítima das atividades econômicas levadas a efeito pelas empresas, bem como indica que seus empreendimentos estão licenciados pelo órgão competente, a saber, a FEPAM. Ademais, pontua-se a posição do *parquet* em estabelecer que a assinatura de termo não significa a assunção de culpa. Por derradeiro, ainda nestes primeiros elementos, vê-se que o conteúdo do ajustamento tem essência preventiva, não havendo de se falar da ocorrência de danos ao meio ambiente ou de prejuízos à coletividade por ocasião das atividades das empresas comprometidas.



## II - CLÁUSULAS E CONDIÇÕES

### 1. Reconhecimento.

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** As empresas estão devidamente licenciadas, de modo que aceitam as obrigações deste instrumento sem reconhecimento de que tenham causado qualquer tipo de dano ambiental ou à saúde da comunidade, bem como qualquer tipo de dano ao ambiente ou à coletividade.

A proposta consiste na implementação de um sistema de monitoramento da qualidade do ar através do qual serão monitorados tão somente a amônia e os compostos fluoretados (HF e SiF4) que podem ou não ser gerados pelas unidades industriais das empresas firmatárias, mas também por terceiros ou novos empreendimentos que venham a ser instalados no Município de Rio Grande/RS.

A próxima Cláusula trata da aquisição bem e do funcionamento do equipamento que fará o monitoramento da qualidade do ar:

### 2. Da aquisição e do funcionamento do equipamento de realização do monitoramento da qualidade do ar.

**CLÁUSULA SEGUNDA:** As empresas ajustantes assumem a obrigação de fazer consistente em adquirir e instalar equipamento de monitoramento da qualidade do ar a aferir o atendimento dos padrões de emissão frente à amônia e aos compostos fluoretados HF e SiF4 no Município do Rio Grande/RS atentando-se às seguintes particularidades:

1. A obrigação de aquisição é solidária e há de se dar atendendo a critérios de ajuste levados a termo pelas empresas acordantes sem qualquer sorte de intervenção de qualquer órgão do Estado;
2. Os valores monitorados deverão estar disponibilizados de forma on line (site com senha) e em tempo real tanto para FEPAM, ao Ministério Público, bem como para as empresas envolvidas neste plano;
3. A validação da operação da estação será realizada através de ART por técnico habilitado de responsabilidade das 02 empresas deste grupo;
4. A validação dos dados será realizada pela FEPAM;
5. A localização da estação deverá ser ajustada entre as empresas, o Ministério Público e a FEPAM, restando de logo estabelecido que será colocada em imóvel público, espaço cedido por pessoa jurídica de direito público interno que seja guarnecido de vigilância, sem custo para as empresas, com acesso livre para eventuais manutenções, não podendo ser permitido acesso a terceiros não autorizados;
6. As empresas ajustantes estão isentas de quaisquer obrigações relacionadas ao imóvel referido no item 5, tais como, mas não limitadas, a energia elétrica, impostos, taxas, contribuições e outros;
7. No caso de problemas na operação da estação tanto à FEPAM como o Ministério Público deverão ser imediatamente comunicados;
8. Os dados somente serão entregues para o Ministério Público e para a FEPAM, sendo que essa última se encarregará da validação;
9. Os dados da estação servirão unicamente ao Ministério Público e à FEPAM para a tomada de medidas relacionadas à contingência, não servindo a quaisquer outras finalidades, sendo vedada a divulgação para terceiros (sendo que a divulgação a terceiros dependerá da concordância das ajustantes);
10. Os dados obtidos pelo monitoramento na estação não poderão ser utilizados como índice da qualidade do ar emitido por órgão público, dado que a estação de monitoramento não será gerenciada por órgão oficial;
11. Fica expressamente determinado que a nova estação objeto deste instrumento substitui integralmente as estações anteriormente instaladas junto ao corpo de Bombeiros e também na empresa Yara

S/A, não havendo, assim, mais obrigatoriedade de manutenção e funcionamento das mesmas.

Sobre o ajustado nos itens 5 e 6, este se refere, pois, ao mencionado ajustamento com a Municipalidade a que cedido gratuitamente o espaço para instalação. A fundamentação do termo restou assim ementada:

(...) Considerando-se a necessidade da tomada de providências por parte do MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS a cooperar com a implementação do objeto do ajustamento, atentando-se à sua obrigação de partilhar condutas destinadas à preservação do meio ambiente, faz-se celebrar o presente instrumento.

O conteúdo do ajustamento com a Municipalidade vem disposto nas cláusulas e condições transcritas abaixo:

#### II - CLAÚSULAS E CONDIÇÕES

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** O MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS assume a obrigação de fazer consistente em permitir a instalação da estação de monitoramento da qualidade do ar mencionada no compromisso de ajustamento retro no local previamente escolhido, a saber, **Estação de recebimento de resíduos diferenciados, localizada ao final da Avenida Buarque de Macedo, nesta cidade**, melhor apontada nos mapas das fls. 1037 e ss., e em autorizar as intervenções construtivas bastantes a que o equipamento passe a ali funcionar.

Exigibilidade: A obrigação desta cláusula tem exigibilidade imediata, sendo que a instalação do equipamento poderá se dar atendendo as conveniências das empresas ajustantes mencionadas no termo anterior.

**CLÁUSULA SEGUNDA:** O MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS assume a obrigação de fazer consistente em providenciar a alocação de guardas municipais em regime ininterrupto de trabalho, de modo a garantir o funcionamento da Estação.

Exigibilidade: A obrigação desta cláusula tem exigibilidade imediata, sendo que a alocação dos guardas municipais haverá de se dar concomitantemente à instalação da Estação.

#### III - DISPOSIÇÕES GERAIS.

**CLÁUSULA TERCEIRA:** Os ACORDANTES, inspirados nos fundamentos expostos no prólogo deste, e fiéis ao princípio da boa-fé objetiva que rege os contratos, celebram o presente Termo de Ajustamento de Conduta com fulcro no art. 5º, §6º, da Lei n.º 7.347/85 o que assegura o caráter de título executivo extrajudicial, bem assim ratificam todos os demais termos constantes do Termo de Ajustamento de Conduta anteriormente lavrado.

#### CONCLUSÃO

Por estarem certos e ajustados, com base nos preceitos acima elencados, celebram o presente instrumento para que surta seus jurídicos efeitos. (Grifos acrescentados)

Veja-se a necessidade de cooperação para que o ajustamento fosse levado a efeito. Retornando novamente ao ajustamento com as empresas, foram estipulados os prazos de exigibilidade das condutas. Acordou-se que as empresas teriam até o dia 31 de janeiro de 2014 para comprovar nos autos do inquérito a aquisição do equipamento com capacidade para a realização do monitoramento, bem como o ajuste de que as partes deveriam realizar a instalação do equipamento

no local público apontado até o dia 31 de julho de 2014, sendo que nos trinta dias seguintes a Estação operaria em condição de teste.

Ainda, o TAC clausulou a necessidade de novas rodas de negociação a que tratado, especialmente, o fenômeno da inversão térmica e outras "condições desfavoráveis à dispersão" dos poluentes:

3. Regras de procedimento para o caso de condições desfavoráveis à dispersão.

CLÁUSULA TERCEIRA: As partes ajustam que após o vencimento da fase de teste, haverá nova reunião a que se possa ajustar procedimentos seguintes.

Por fim, houve o ajustamento das disposições gerais do TAC, das quais destacam-se dois pontos fundamentais. Por primeiro, ficou estabelecido que o ajustado é parcial e não findará o IC 72, mas tão somente corresponde a parte do objeto. Por segundo, há disposição expressa do princípio da boa-fé como norte no regimento do negócio jurídico entabulado entre as partes.

### III - DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA QUARTA: Eventuais multas haverão de ser encaminhadas, em caso de execução, ao Fundo Municipal do Meio Ambiente, agência 0330, conta 04.070785.0-4, Banrisul.

CLÁUSULA QUINTA: As partes ajustam que o adequado cumprimento das obrigações deste termo não serve a elidir a responsabilização civil e penal para os casos de contaminação do ar decorrente das atividades das empresas que venha a ser detectada por investigação posterior e independente.

CLÁUSULA SEXTA: O MINISTÉRIO PÚBLICO poderá reestabelecer os prazos acima negociados, mediante decisão administrativa devidamente fundamentada, em razão de provocação das INVESTIGADAS OU MESMO POR DELIBERAÇÃO PRÓPRIA.

CLÁUSULA SÉTIMA: Os ACORDANTES ajustam expressamente que este compromisso é parcial com relação ao seu objeto relativo à compra do equipamento e não servirá por solução integral do objeto investigado, dependendo, para tanto, do ajuste complementar que terá vez após o vencimento da fase de teste da estação de monitoramento do ar.

CLÁUSULA OITAVA: Os ACORDANTES, inspirados nos fundamentos expostos no prólogo deste, e fiéis ao princípio da boa-fé objetiva que rege os contratos, celebram o presente Termo de Ajustamento de Conduta com fulcro no art. 5º, §6º, da Lei n.º 7.347/85 o que assegura o caráter de título executivo extrajudicial.

### CONCLUSÃO

Por estarem certos e ajustados, com base nos preceitos acima elencados, celebram o presente instrumento para que surta seus jurídicos efeitos.

De todo o exposto até então, merecem destaque dois pontos fundamentais, a saber, que o TAC firmado teve natureza *preventiva* de danos e que foi fruto de verdadeira negociação entre o *parquet* e a empresas de fertilizantes a

que provida a melhor solução para o monitoramento da qualidade do ar em Rio Grande.

A respeito da prevenção, a doutrina é escorreita em apontá-la como linha mestra do Direito Ambiental; para Marchesan, Steigleder e Cappelli:

Os objetivos do Direito Ambiental são basicamente preventivos. Sua atenção está voltada para o momento anterior à consumação do dano - o do mero risco. Diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única solução (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2007, p. 30).

Não é diferente o posicionamento de Figueiredo Dias, para quem:

A prevenção tem, no âmbito do direito do ambiente, um relevo muito especial, devido à natureza própria dos bens que se tutelam: o bem jurídico ambiente, sobretudo no que diz respeito aos seus componentes naturais, tem uma natureza única que torna a sua "recuperação" extremamente difícil, quando não impossível. Às enormes dificuldades da reconstituição "natural" juntam-se os seus custos elevadíssimos os quais, em muitos casos, não podem ser impostos aos poluidores (DIAS, 2007, p. 19).

Há de se mencionar existência de diferenças entre os princípios da precaução e da prevenção. A precaução em matéria ambiental visa o resguardo dos efeitos daquilo que ainda não conhecido, ao contrário da prevenção que, nas palavras de Fabiano de Oliveira:

O princípio da prevenção aplica-se ao *risco conhecido*. Entende-se por *risco conhecido* aquele identificado através de pesquisas, dados e informações ambientais ou ainda porque já ocorreu anteriormente, como, por exemplo, uma atividade de mineração, em que os efeitos e consequências para o meio ambiente são de conhecimento geral. É a partir do *risco* ou *perigo conhecido* que se procura adotar medidas de minimização dos possíveis impactos ambientais (OLIVEIRA, 2012, p. 45).

Neste sentido, resgata-se o já pontuado a respeito dos conhecidos efeitos deletérios dos compostos químicos partidos das indústrias de fertilizantes (material particulado, amônia e os compostos fluoretados), como o agravamento de doenças respiratórias crônicas, irritações, queimaduras, danos patrimoniais, entre tantos outros amplamente arrolados ao longo desta pesquisa.

No atinente ao segundo ponto, recorda-se rapidamente que Ana Luiza Nery preconiza a natureza do TAC como negócio transacional híbrido, revestido de bilateralidade e consensualidade. *In casu*, verificou-se que a minuta do Termo não foi um ato imposto pelo Ministério Público aos administrados, bastando-lhes anuir ou não com as condições. Houve intensa conversa entre a Promotoria de Justiça com os representantes das indústrias, ocasiões nas quais –

democraticamente – a expertise de todos os técnicos (do *parquet*, das indústrias, da FEPAM) era ouvida e amplamente debatida. Disso se extrai que há consonância entre aquilo que Nery conceitua como TAC e o que foi levado a efeito nos autos do IC 72.

Como bem pode ser apreendido, a negociação pelo *parquet* dos interesses metaindividuais, de forma alguma, importou na sua renúncia; muito pelo contrário, a transação levada a cabo teve o já destacado efeito preventivo e proveu à coletividade um meio muitíssimo mais rápido de controlar as emissões de poluentes industriais do que comparado ao trâmite judicial de uma ACP que pleiteasse o mesmo objeto – as quais, muitas vezes, dão aos administrados resultados muitíssimo inferiores. Assim, finda a análise do clausulado entre o compromissário e os comprometentes, passa-se de pronto ao quarto e derradeiro capítulo.

## CAPÍTULO IV

### O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA AMBIENTAL

Concluídas as contextualizações pertinentes à problemática da poluição atmosférica no Município/Comarca do Rio Grande/RS, bem como findas as questões de cunho teórico a respeito do TAC e a apresentação do Termo em testilha, resta buscar a resposta para o problema que orientou a pesquisa, repisando, analisar a possibilidade de se conceber a implantação da Torre de Monitoramento da Qualidade do Ar, fruto da atuação extrajudicial da Primeira Promotoria de Justiça Especializada do MPRS, que culminou com ajustamento de caráter preventivo com as empresas acordantes, como verdadeira medida de justiça ambiental a que minorada a deterioração da qualidade do ar atmosférico da municipalidade em razão da poluição produzida pelas indústrias de fertilizantes.

Neste capítulo será problematizada a pesquisa propriamente dita; operacionalizar-se-á tal intento trazendo a contribuição de teóricos contemporâneos – nomeadamente, Ulrich Beck, Boaventura de Sousa Santos, Nicklas Luhmann e Jürgen Habermas – que auxiliam na apreensão do contexto sociológico a que compreendido o instrumento jurídico estudado como uma possibilidade que o ordenamento pátrio possui para oxigenar a dinâmica do trâmite judicial brasileiro. É que esse último, frequentemente, se demonstra forma muitíssimo onerosa e morosa para a sociedade. Nesse sentido, o TAC oportuniza um novo rearranjo, no qual o legitimado para a propositura (*in casu*, o Ministério Público) age de forma a escutar o administrado para então *negociar* a conduta a ser instituída – por conseguinte, nessa perspectiva, tal conduta opera em direção a repensar a excessiva judicialização de demandas do cotidiano, que poderiam apresentar um desfecho mais rápido e eficaz se houvesse, de fato, uma negociação com o administrado.

O leitor atento observará que este capítulo, composto por quatro subcapítulos, foi estruturado de forma que cada uma destas subdivisões dialoga com o capítulo "correspondente", isto é, o primeiro subcapítulo "conversa"



diretamente com o primeiro capítulo da pesquisa e assim por diante, sendo que no quarto e último momento buscou-se fazer um fechamento do debate.

### **1. O Município do Rio Grande e a questão das políticas públicas**

Conforme pontuado ao longo do primeiro capítulo desta pesquisa, Rio Grande é um município industrializado, possuindo um distrito industrial bastante expressivo e que, desde os anos 2000 e seguintes, vem se desenvolvendo como decorrência (quase que) direta da expansão e diversificação dos serviços logísticos – e, calha destacar, tal alargamento teve reflexos importantes nas indústrias de fertilizantes, com aumento de capital, produção e pessoal. Despiciendo dizer, pois, que existe uma relação muitíssimo forte da população com o polo industrial, haja vista que emprega, juntamente com o polo naval, fatia considerável dos habitantes locais.

O que ocorre é que, desta relação entre a sociedade e as indústrias, surgem questões complexas atinentes aos problemas ambientais, com destaque para a poluição do ar atmosférico. Se por um lado os empreendimentos são diretamente responsáveis pela conspurcação do ar, prejudicando especialmente a saúde dos habitantes do município (mas aponta-se a existência de outros efeitos deletérios); por outro são eles quem empregam diretamente um sem número de cidadãos rio-grandinos, que por certo não aviam reclamações sobre a poluição decorrente das atividades industriais com receio de que as empresas tenham de "fechar as portas". Some-se a isso a falta de participação ativa da sociedade civil na fiscalização da gestão ambiental das indústrias. Ademais, isto ficou evidenciado recentemente, quando realizada Audiência Pública na Câmara de Vereadores a respeito da qualidade do ar atmosférico na municipalidade no dia 30 de outubro de 2014, levada a efeito a pedido do Vereador Nando Ribeiro, do PCdoB, em que estavam presentes, na qualidade de membros da sociedade civil, somente estudantes de variados cursos universitários, majoritariamente da FURG, bem como docentes da mesma Instituição (nomeadamente, os professores Dra. Ana Luiza Muccillo Baisch, Dr. Paulo Roberto Martins Baisch e Dra. Maria Cristina Flores Soares), além de membros da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Estes brevíssimos contornos dão a tônica da dificuldade prática que existe na conciliação dos interesses econômicos com o direito fundamental a um

meio ambiente ecologicamente equilibrado. Observa-se uma crescente no discurso prol desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade; contudo, na prática, o que se vê é que em determinados seguimentos, especialmente industriais, a lógica (voraz) capitalista permanece.

Ao que tudo faz parecer, existe uma carência de diálogo entre comunidade e empresariado local; daí a necessidade do Poder Público como mediador entre ambos. O que ocorre é que o Poder Executivo não ocupa seu lugar na interlocução – ou se o faz, faz de maneira pobre. Trata-se aqui, nomeadamente, de políticas públicas adequadas à tutela da higidez ambiental, de longo prazo, de caráter preventivo, destacadamente na Municipalidade em comento.

Empreendeu-se breve levantamento a respeito das políticas públicas federais e estaduais na tutela do ar atmosférico existentes em Rio Grande. Através de pesquisa nos órgãos federais, verificou-se a existência de políticas públicas relacionadas a documento chamado "Compromisso pela Qualidade do Ar e Saúde Ambiental", produzido em 2009 conjuntamente pelos Ministério do Meio Ambiente (Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – Departamento de Mudanças Climáticas), Ministério da Saúde (Secretaria de Vigilância em Saúde – Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador) e Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana – Departamento de Mobilidade Urbana).

No tal documento são mencionadas ações referentes a fontes móveis, nomeadamente o PROCONVE e PROMOT, bem como a fontes fixas, nomeadamente RETP - Registro de Emissão e Transferência de Poluentes, que é o que interessa a esta pesquisa. Este último consiste em sistema de levantamento, tratamento de divulgação pública de emissões e transferências de substâncias e produtos que causam ou têm potencial para causarem danos ou risco de danos para a saúde humana e ou ambiente, sob a forma de dados e informações. Há ainda menção de políticas relacionadas a fontes agrossilvopastoris, como o PREVFOGO, Programas de restrição das queimadas de cana-de-açúcar, Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar.

No mesmo documento há a previsão de compromissos do Governo Federal para a gestão de fontes fixas, do qual se destaca a feitura de Inventário de Emissões Atmosféricas de Fontes Estacionárias, cujo plano de ação compreende,

por primeiro, elaborar o Inventário Nacional de Poluentes por Fontes Fixas; por segundo, desenvolver metodologia para os Inventários Estaduais, a exemplo do que está sendo realizado para as Fontes Móveis; por terceiro, capacitar os técnicos dos OEMA (órgãos estaduais de meio ambiente) para a construção de seus inventários nos estados.

Indagou-se a alguns membros da Secretaria do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal do Rio Grande a respeito de tais políticas públicas federais, a saber se o Município estava a par de tais ações, bem como se, em caso negativo, havia futuro plano de integração, ao que foi respondido desconhecem-nas e não haver previsão.

No mesmo sentido, em pesquisa no sítio do Governo Estadual do Rio Grande do Sul, na Secretaria do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, buscou-se informações a respeito de políticas voltadas à preservação da hígidez do ar atmosférico. Existe, pois, uma seção denominada "Monitoramento", em que se é encaminhado ao sítio virtual da FEPAM e, neste, há informações de pontos de monitoramento da qualidade do ar no Estado; dentre os municípios arrolados está Rio Grande. Indagou-se, pois, à integrantes da Pasta Ambiental da Municipalidade a respeito de tal monitoramento, ao que foi informado que tal estação acha-se há muito desativada – mas que recentemente teria havido a instalação de determinada "torre" na estação de recebimento de resíduos diferenciados, localizada na Avenida Buarque de Macedo (!).

Com efeito, dispõe-se de legislação federal, a saber, o Decreto n.º 6.040/2007, editado com a intenção de incentivar e normatizar as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Sustentável através da proteção ao meio ambiente, que operacionalizar-se-á por meio de preservação dos recursos naturais, busca de novas formas de produção de riquezas menos devastadoras, manutenção da qualidade de vida dos indivíduos no presente, mas também planejando os mesmos direitos para os que ainda não nasceram. Fala-se, pois, da necessidade de aumento nos investimentos em educação ambiental, em políticas públicas adequadas, no avanço de pesquisas e de tecnologia "limpa" (BOGGI; RIBEIRO, 2012, p. 80).

Do que se vê no caso concreto de Rio Grande, não há efetividade das políticas públicas partidas do Poder Executivo a tutelar o ar atmosférico. A explicar esta ausência de efetividade, aponta-se a existência de inúmeros fatores; consoante

o economista Anderson Antônio Denardin, tais dificuldades resultam, a um, do fato da questão ambiental não ter sido prioridade no processo de industrialização; a dois, do atraso na criação de normas ambientais e de agências especializadas de controle de poluição industrial; a três, do crescimento econômico associado à industrialização que permitiu setores intensivos de emissões; a quatro, do uso intensivo de recursos naturais na área industrial; a cinco, de diversas dificuldades no sistema de controle na gestão de recursos ambientais; a seis, da falta de informação dos problemas resultantes da degradação ambiental; a sete, da fiscalização escassa devido a recursos humanos e financeiros abaixo do mínimo; a oito, do excesso de rigidez do sistema de normas atuais vigentes, que restringem certa flexibilização de ações por parte dos gestores ambientais (*apud* BOGGI; RIBEIRO, 2012, p. 86). Não se pode olvidar, ainda, que as políticas públicas dependem, pois, de recursos públicos, que são sempre anunciados pelos governantes como "escassos", e que em matéria ambiental as políticas não param nos primeiros resultados, dependendo de continuidade e possuindo custos elevados.

Assim, ante a falta de políticas públicas efetivas de prevenção de danos ambientais, ao que se soma a falta de diálogo entre o empresariado, o Poder Executivo local e os particulares/administrados, a tutela ambiental somente encontra alguma sorte de resguardo por intermédio do poder de império do Estado. Em outras palavras, a consequência da falta de efetividade das políticas públicas é um contexto de crescente *judicialização* das demandas ambientais. A este respeito, destaca-se texto de Carlos André Birnfeld em que analisa os principais deveres-poderes ambientais insculpidos na Constituição Federal intitulado *Compromissos constitucionais do Poder Público brasileiro com a proteção do meio ambiente sob a perspectiva dos deveres-poderes de um Estado a serviço da cidadania e da proteção ambiental*, especialmente o ponto 2.2. *Deveres-Poderes Judiciais Ambientais* (BIRNFELD, 2015, p. 11-45).

A farta jurisprudência a respeito de inúmeras questões atinentes à matéria ambiental não deixa negar que os conflitos estão chegando ao Poder Judiciário. No entanto, observa-se que esta afirmação tem caráter muitíssimo geral e que, na contramão da assertiva, uma série de assuntos específicos ainda não foi levada à apreciação pelo Poder Judiciário. Ressalta-se, nesta senda, o estudo levado a efeito por Anderson Lobato e Thiago Neves a respeito da judicialização da

responsabilidade civil referente à poluição da agricultura irrigada, demonstrando através de análise quantitativa e qualitativa que tal tema, especificamente, ainda não foi judicializado, haja vista o pouco número e ações ajuizadas em contraposição ao alto número de rizicultores no Estado do Rio Grande do Sul (LOBATO; NEVES, 2013, p. 211-232).

Conforme apontado no terceiro capítulo, é possível afirmar que existe acesso à justiça no Brasil, fruto das "sucessivas ondas" do *Movimento de Acesso à Justiça* em solo nacional. O grande problema que se impõe agora, no entanto, é a *efetividade* do processo, que ainda não foi garantida ao brasileiro. Daí a necessidade de busca por meios alternativos que garantam, pois, não mais a efetividade do processo, mas sim a *efetividade do direito*.

O problema da judicialização será abordado adiante. No entanto, antes de adentrá-lo, impera tecer breves considerações a respeito do conceito de *risco*, como preceituado por Ulrich Beck, bem como apresentar um conciso panorama a respeito da teoria social através da qual esta pesquisa justifica o entendimento da tutela coletiva extraprocessual como forma eficaz de salvaguardar o meio ambiente.

## **2. Considerações sobre o *risco* e a necessidade de um novo paradigma para o bom desempenho das funções do Ministério Público**

Consoante referido também no primeiro capítulo deste trabalho, o período compreendido entre o final do século XX e o início do XXI representou uma mudança paradigmática no que diz respeito às preocupações com a salvaguarda do ambiente. O desenvolvimento tanto social quanto econômico e tecnológico deste período complexificou e radicalizou as funções da sociedade, fazendo com que o Direito passasse a disciplinar uma série de aspectos da vida até então impensáveis de serem regulados por este – à guisa de exemplo, menciona-se a tutela do meio ambiente, cuja preocupação referente à proteção vinculava-se estritamente à defesa da saúde humana (numa visão antropocêntrica do ambiente).

Ademais, a nova configuração institucional do Ministério Público insculpida na Lei Maior o qualificou como detentor de parcela da soberania do Estado e incumbiu, como já pontuado, de zelar pelo meio ambiente saudável. A tanto, municiou-o de instrumentos tanto de ordem processual quanto

extraprocessual. Contudo, para que consiga bem desempenhar o seu mister, é preciso que este aparato esteja adequado às novas demandas sociais.

Tais demandas vêm sofrendo profunda alteração com a progressiva complexificação e globalização da sociedade, de modo que as respostas emanadas do Estado não estão vindo dotadas de efetividade. Isso denota, pois, que urge uma mudança daquilo que se entende como meio adequado a que alcançado o Direito pelo Estado aos administrados. Assim, serão tecidos breves comentários a respeito do conceito de *risco* e, ao depois, empreender sucinta reflexão a respeito da necessidade de um novo paradigma.

Ulrich Beck é, pois, o grande pensador da globalidade da ameaça, cunhando o termo "sociedade de risco" tão caro aos que se debruçam sobre o Direito Ambiental. A tese central que perpassa a sua obra – e pede-se vênia por reduzir o pensamento de Beck em uma frase – é a de que os perigos são *fabricados* pela sociedade industrial. Para ele, o conceito de "sociedade de risco designa um estágio da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial" (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 17).

Novas preocupações emergiram como fruto do processo de globalização econômica, que, na proposta de Beck, transmutou a sociedade hodierna em uma modernidade tardia, de forma que o mundo não mais se preocupa com a produção e distribuição de riquezas, mas sim com a produção e distribuição social dos *riscos*. De acordo com o sociólogo, um dos traços marcadores da identidade de nossa sociedade, essencialmente pós-industrial, é o de que vivemos permanentemente sob *risco*, o desencadeia uma sensação generalizada de insegurança (BECK, 2011, p. 23-24).

Se por um lado é certo que desde os primórdios o homem vive sob a ameaça do risco, isto é, de que ele não é fruto da contemporaneidade, por outro é possível afirmar, com alguma margem de certeza, que os riscos de hoje são muitíssimo distintos daqueles enfrentados pelos nossos antepassados. É que os riscos enfrentados por aqueles que nos antecederam figuravam, majoritariamente, na esfera individual; hoje, com o advento das novas tecnologias, os riscos são outros, possuem uma dimensão maior, sendo marcados pelo seu alcance global.



O risco, por ser globalizado, e embora não gere igualdade, equaliza os homens. Assim, e retomando o trabalhado no primeiro capítulo, aponta-se que as décadas de 1960 e 1970 foram determinantes para a percepção de que o homem estava a engendrar, por meio do processo de industrialização estandardizada – que, a bem da verdade, teve início muitíssimo antes, com os modelos de produção taylorista e fordista – uma cultura de consumo verdadeiramente desenfreada. É neste contexto que emergem novas demandas sociais, que culminam com a positivação de novos direitos fundamentais na década seguinte (1980), com destaque para a tutela dos direitos difusos.

Daí que os riscos produzidos pelo modelo econômico vigente (capitalismo globalizado) puseram na pauta questões ambientais complexas e passaram a demandar respostas quantitativa e qualitativamente muitíssimo distintas do que a sociedade moderna estava até então habituada. O que se conclui é que há uma evidente inabilidade do paradigma jurídico vigente em, por um lado, dar conta da velocidade de mutação da sociedade complexa e, por outro, dar ao administrado segurança jurídica e assegurar a efetividade do Direito positivado. Disso decorre a necessidade de um novo paradigma jurídico, apto a dar conta destas demandas.

Este fenômeno de crise da modernidade enquanto paradigma societal é bem explicado por Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 2000). Em apertada síntese, Santos afirma que se vive, hodiernamente, numa transição de paradigmas, em que o paradigma moderno vem paulatinamente perdendo força, fruto do colapso daquilo que chama de pilar da regulação. Tal período de transição paradigmática encerra duas dimensões primordiais, a saber, uma de cunho epistemológico e a outra de cunho societal. A transformação epistemológica dá-se entre o paradigma dominante da ciência moderna, em evidente declínio, em prol da ascensão de um paradigma emergente ou também denominado de *conhecimento prudente para uma vida decente*. Já a transição societal dá-se do paradigma dominante (caracterizado por uma sociedade patriarcal, produção capitalista, consumismo individualista, identidades fortaleza, democracia autoritária e desenvolvimento global e excludente) em prol de um conjunto (portanto, plural) de paradigmas que ainda não se sabe exatamente o que vem a ser (PEREIRA; CARVALHO, 2008, p. 46).

Dissertando a respeito do paradigma moderno, o sociólogo assevera que os pilares da modernidade são a *regulação* e a *emancipação*, ao que acrescenta:

O projecto sócio-cultural da modernidade é um projeto muito rico, capaz de infinitas possibilidades e, como tal, muito complexo e sujeito a desenvolvimentos contraditórios. Assenta em dois pilares fundamentais, o pilar da regulação e o pilar da emancipação. São pilares, eles próprios, complexos, cada um constituído por três princípios. O pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, cuja articulação se deve principalmente a Hobbes; pelo princípio do mercado, dominante sobretudo na obra de Locke; e pelo princípio da comunidade, cuja formulação domina toda a filosofia política de Rousseau. Por sua vez, o pilar da emancipação é constituído por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura; a racionalidade moral-prática da ética e do direito; e a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica (SANTOS, 2000, p. 77).

Este projeto sócio-cultural da modernidade constituiu-se ao longo do século XVI e final do XVIII, porém, solidificou-se com a emergência do capitalismo como modo de produção dominante nos países europeus integrantes da primeira grande onda de industrialização, o que ocorreu a partir de fins do século XVIII e meados do XIX. Desde este momento, então, o trajeto da modernidade passou a estar intrinsecamente vinculado ao desenvolvimento do capitalismo nos países centrais (SANTOS, 2000, p. 77-78). Ainda que existam diferenças significativas no desenrolamento do referido modo de produção, Santos indica a existência de três<sup>56</sup> momentos definidores do projeto sócio-cultural da modernidade e que explicam, pois, a atual conjuntura de crise – destes, merece destaque o terceiro e último momento.

Então, o terceiro momento, iniciado em 1960, e que ajuda a compreender o contexto rio-grandino vigente, corresponderia, para Santos, ao momento que vivemos atualmente e seria marcado pela dissolução entre os pilares de *regulação* e de *emancipação* (marcha esta já iniciada no momento

---

<sup>5</sup> O primeiro momento, que tem início no período acima apontado como de solidificação do capitalismo (marcadamente liberal), é caracterizado pela explosão das contradições do projeto de modernidade, sendo que a epítome da contradição dá-se com a oposição entre Sociedade Civil e Estado, tida como o maior dualismo do pensamento político moderno. De forma a resumir este período, Santos assevera que este "tornou claro no plano social e político que o projeto da modernidade era demasiado ambicioso e internamente contraditório e que, por isso, o excesso das promessas se saldaria historicamente num défice talvez irreparável" (SANTOS, 2000, p. 79).

<sup>6</sup> O segundo momento coincide com a consolidação do Positivismo comteano, do que se destaca a presença da racionalização em praticamente todos os 'subsistemas sociais', a construção de um *ethos* científico ascético e autônomo perante os valores e a política, bem como a construção de um conhecimento científico totalmente apartado do senso comum. Santos define este período como uma conjuntura na qual tentou-se fossem cumpridas (inclusive em excesso) promessas, "ao mesmo tempo que procurou compatibilizar com elas outras promessas contraditórias na expectativa de que o défice no cumprimento destas (...) fosse o menor possível".<sup>6</sup> Estas promessas diziam com uma distribuição mais justa dos benefícios sociais e com um sistema político estável e democrático, porém, se deterioraram com a chegada do terceiro período (SANTOS, 2000, p. 79-80).

imediatamente precedente) – e sobre este debruçar-se-á um pouco mais alongadamente. No atinente à *regulação*, destaca-se a pujança do princípio de mercado, que passou a *regular* também o (princípio de) Estado e a (princípio de) comunidade; verifica-se o surgimento de um novo agente *regulador* do mercado mundial, a saber, as multinacionais, que verdadeiramente passaram a neutralizar a capacidade de *auto-regulação* dos estados nacionais; há uma desestruturação dos mecanismos de *regulação* dos conflitos entre capital e trabalho marcada pela precarização dos salários, industrialização (dependente) do terceiro mundo e destruição da configuração espacial do aparelho produtivo nos países centrais; há o abandono da produção massificada a que atendidos gostos particulares, com impacto no aumento do poder de escolha; há, por último, uma mercadorização e digitalização da informação, que abrem possibilidades para a reprodução do capital.

No pertinente ao princípio da comunidade, há um notório enfraquecimento das práticas de classe, que perdem poder negocial frente ao capital e ao Estado. Sobre este princípio, referido anteriormente como dominante da filosofia política de Rousseau, de se destacar que é conformado por duas dimensões principais, a saber, a participação e a solidariedade. Com efeito, e consoante já apontado no primeiro capítulo deste trabalho, na década de 1960 emergiam movimentos sociais setorizados e que se desligavam da esquerda partidarizada, emergindo, então, "novas práticas de mobilização social, os novos movimentos sociais orientados para reivindicações pós-materialistas (a ecologia, o antinuclear, o pacifismo)" (SANTOS, 2000, p. 88).

As transformações do mercado e do princípio da comunidade possuem importantes impactos no princípio do Estado – ainda que as transformações deste ocorram, em parte, segundo uma lógica autônoma. O Estado nacional perdeu parte da capacidade e da vontade política para *regular* as esferas da produção e da reprodução social, que culminou com a sua (relativa) obsolescência nos países periféricos, semi-periféricos e centrais.

Vistos os elementos que compõem o pilar da *regulação*, a saber, o Estado, a comunidade e o mercado, calha apontar a existência das racionalidades que compõem o pilar da emancipação, a saber, a estético-expressiva, a cognitivo-instrumental e a racionalidade prático-moral do Direito. Santos aponta que houve

verdadeira absorção do princípio da emancipação pelo da regulação, que foi levada a efeito pela convergência da modernidade com o capitalismo. Disso resultou a sobreposição da racionalidade cognitivo-instrumental por sobre as outras, bem como a sobreposição do mercado sobre a comunidade e o Estado – é o fenômeno da hipercientificização da emancipação e a hipermercadorização da regulação (PEREIRA; CARVALHO, 2008, p. 47).

A racionalidade cognitivo-instrumental, como um corolário da modernização científico-tecnológica, trouxe em seu bojo uma série de problemas graves e inevitáveis: "o agravamento da injustiça social através do crescimento imparável e recíproco da concentração da riqueza e da exclusão social, tanto a nível nacional como a nível mundial; a devastação ecológica e com ela a destruição da qualidade e mesmo da sustentabilidade da vida no planeta"(SANTOS, 2000, p. 91).

De outra banda, a racionalidade prático-moral do Direito traz a lume alguns dilemas – a um, os valores da modernidade estão divorciados das práticas políticas e do cotidiano; a dois, a regulamentação da vida social alimenta-se do afastamento do cidadão do senso comum e da aproximação deste com um conhecimento jurídico que o "esmaga"; a três, a modernidade confinou os sujeitos numa ética individualista que os torna incapazes de pensar em responsabilidades por acontecimentos globais – que, ao fim e ao cabo, desbordam em impasse ético. É que, se por um lado, a ética vigente, individualista e liberal, não nos permite responder adequadamente aos problemas que enfrentamos (por exemplo, tomar a responsabilidade pela poluição do meio ambiente), por outro não há a emergência de uma "macroética" capaz de englobar ações coletivas em escala interplanetária (por exemplo, capaz de abarcar questões como a poluição transfronteiriça). Com efeito, ainda que não se possa falar na "macroética", Santos percebe fissuras no discurso, ao que aponta emergência de novos discursos, um novo jus-naturalismo assente em uma nova concepção de Direitos Humanos e do Direito dos povos à autodeterminação, bem como uma nova ideia de solidariedade, concreta e planetária.

Santos conclui seu argumento diferenciando-se da concepção habermasiana quanto ao "futuro do paradigma da modernidade". É que enquanto Jürgen Habermas crê que o projeto de modernidade é incompleto, podendo, então, ser completado posteriormente recorrendo-se aos instrumentos analíticos, políticos

e culturais desenvolvidos pela própria modernidade, Santos acredita "que o que quer que falte concluir da modernidade não pode ser concluído em termos modernos sob pena de nos mantermos prisioneiros da mega-armadilha que a modernidade nos preparou: a transformação incessante das energias emancipatórias em energias regulatórias", do que decorre a imperiosidade de se "pensar em descontinuidades, em mudanças paradigmáticas e não meramente subparadigmáticas" (SANTOS, 2000, p. 93).

De todo o exposto, extrai-se que, atualmente (terceiro momento), vive-se uma desintegração (fruto da síntese) da regulação e da emancipação, do que se conclui que o paradigma da modernidade não consegue responder satisfatoriamente às demandas dessa nova sociedade que se afigura, cujas relações sociais são massificadas e cuja economia e cultura é eminentemente globalizada. A sociedade hodierna é marcada por esta (excessiva) "especialização funcional dos subsistemas sociais", conforme apontado pelo sociólogo Niklas Luhmann.

Há de se frisar que a referida complexificação social foi acompanhada de uma especialização funcional dos subsistemas sociais (dentre os quais menciona-se o Direito, a Economia, a Política, a Ciência etc.) até então nunca vista, sendo que cada um destes desenvolveu autonomamente seus próprios códigos e regras, e nem sempre os fizeram de forma harmônica com o universo jurídico (GRAVONSKI, 2010, p. 44). O descolamento que teve impactos mais profundos, sem dúvida, foi o da economia relativamente ao Direito, que passou a buscar autorregulações bastante perigosas em termos sociais; nesse sentido, assevera Alexandre Gravonski, a respeito da globalização econômica e da transnacionalização do capital:

Como não há, de fato, uma ordem jurídica internacional efetivamente cogente nem um Estado Nacional que tenha força suficiente para impor globalmente seu ordenamento, a atividade econômica se desenvolve cada vez mais à margem do direito (GRAVONSKI, 2010, p. 44).

O Brasil, conforme já pontuado, enfrentou (e ainda enfrenta) os problemas da modernização e industrialização tardia, não ficando apartado dos reflexos globais da dinâmica econômica mundial. Tais reflexos dão origem ao que a doutrina convencionou chamar de "crise da lei" ou "crise de efetividade", que não é mais do que a incapacidade do Direito prover respostas adequadas às mudanças cotidianas, que se operam em velocidade nunca antes vista.

Do exposto, conclui-se ser patente que os instrumentos por meio dos quais o Direito opera, particularmente o brasileiro, não são garantidores da efetividade dos direitos. Impende uma radical transformação da ideia de que a "sentença" é o único meio de se ter a garantia do Direito; ela não é. Mais. A sentença sequer é um meio paritário. Daí a urgência da construção de uma nova mentalidade não só nos operadores do Direito, mas na sociedade como um todo, de que a solução negociada pode ser um "bom negócio". O Ministério Público, ao menos na esfera local em que se deu este pequeno estudo, já se deu conta de que se vive em uma sociedade complexa, pautada pelos *riscos*, e que a sua (boa) atuação reclama novas formas de prover efetividade aos direitos; a seara extrajudicial, mormente via TAC, afigura-se como uma das soluções possíveis – é o que ver-se-á a seguir.

### **3. Apontamentos para a compreensão da judicialização dos conflitos ambientais e o TAC como possível solução**

Na continuação do raciocínio exarado acima, a que debatida a questão da judicialização dos conflitos ambientais, cabe trazer, ainda que muito rapidamente, a posição de Nicklas Luhmann um pouco mais detalhadamente, bem assim mostrar o contraponto ofertado por Jürgen Habermas. Neste sentido, consoante indica Alexandre Gravonski, a partir de 1970 os pensamentos sociológico e jurídico aperceberam-se da conexão existente entre as crises – a crise do paradigma moderno apontado por Santos e a crise apontada por Luhmann decorrente do fato de que "a radicalização da especialização funcional [pôs] em xeque a supremacia da razão planificante e do direito na condução do agir da sociedade voltado a fins específicos de realização do homem" (GRAVONSKI, 2010, p. 49).

Nicklas Luhmann, declaradamente um teórico pós-moderno, reconhece a existência de uma radicalização dos subsistemas sociais que é fruto desta transição paradigmática, ainda que não tenha havido um abandono total da visão racional do mundo. Este fenômeno de autonomização excessiva dos subsistemas, operacionalizados de forma fechada e tão somente cognitivamente abertos, é explicado pela autopoiese.



Peter Gilgen, em apresentação da obra de Luhmann *Introduction to Systems Theory*, sintetiza bem a autopoiese:

Se um sistema é realmente capaz de guiar e dirigir a si próprio irá depender, porém, da sua capacidade de produzir e manter sua própria fronteira. Em seu ensaio "Autopoiese", os biólogos Humberto Maturana e Francisco Varela concluem que apenas uma "unidade em algum espaço" de um sistema permite uma distinção consistente entre sistema e fundo. Em outras palavras, a unidade do sistema e da distinção entre sistema e ambiente coincidem. Portanto, a origem de um sistema autopoietico "é co-circunstancial" com o estabelecimento da operação de distinção de que sua autopoiese consiste. Uma consequência importante dessa conclusão é que não existem sistemas intermediários: ou um sistema é um sistema autopoietico, ou não é. Do ponto de vista de uma teoria geral, o conceito de autopoiese fornece, assim, uma definição de sistema coerente e suficientemente rigoroso. Isto foi reconhecido por Luhmann. O critério de autopoiese permitiu-lhe não apenas para cortar os debates inconclusivos sobre a definição da sociedade moderna em esferas de valores distintos (para usar o termo de Max Weber) que podem ser concebidos como sistemas sociais operacionalmente fechados.<sup>7</sup>

A partir da adoção da teoria dos sistemas, Luhmann, em apertada síntese, entende que o Direito nada mais é do que um sistema social como os demais, não lhe cabendo preocupações de ordem finalística ou mesmo valorativas. Daí que preocupações como o atendimento a demandas ambientais, por exemplo, caberia ao sistema político (cuja satisfação dar-se-ia, por exemplo, por intermédio de políticas públicas), e não ao Direito. Há, pois, clara separação entre os sistemas jurídico, político e econômico.

De outra banda, Habermas, adotando a perspectiva da teoria da razão comunicativa, afirma a existência dos subsistemas preconizados pela teoria dos sistemas luhmanniana, compartilhando a tese dum paradigma procedimentalista, porém, desta teoria se afastando "ao pugnar um procedimento necessariamente participativo e construído por um discurso orientado pela razão comunicativa, capaz de tornar possível um consenso que deve ser buscado por uma sociedade

---

<sup>7</sup> No original: "Whether a system is actually capable of steering and directing itself depends, however, on its ability to produce and maintain its own boundary. In their essay "Autopoiesis", the biologists Humberto Maturana and Francisco Varela conclude that only a system's "unity in some space" allows for a consistent distinction between system and background. In other words, the unity of the system and the distinction between system and environment coincide. Therefore, the origin of an autopoietic system "is cocircumstantial" with the establishment of the operation of distinction of which its autopoiesis consists. One important consequence of this conclusion is that there are no intermediate systems: either a system is an autopoietic system or it is not. From the viewpoint of a general theory, the concept of autopoiesis thus provide a coherent and sufficiently rigorous system definition. This was recognized by Luhmann. The criterion of autopoiesis allowed him not only to cut through the inconclusive debates about the definition of modern society into distinct value spheres (to use Max Weber's term) that can be conceived as operationally closed social systems" (GILGEN, 2013, p. XI).

civil viva e uma esfera pública não contaminada pelo poder", identificando este consenso, desta maneira, "como uma das chaves para se entender a gênese democrática do direito a mediação recíproca da soberania do povo institucionalizada juridicamente e a não institucionalizada" (GRAVONSKI, 2010, p. 51).

Habermas, diferentemente de Luhmann, não rompe com a modernidade/paradigma da razão, buscando, dentro da racionalidade moderna, reformular seus pressupostos, sustentando a necessidade de que a razão do sujeito que age visando a seu próprio êxito seja superada pela articulação entre os sujeitos, por intermédio de uma interação comunicativa visando atender ao interesse coletivo que se viabiliza pelo consenso. Nas palavras do filósofo e sociólogo:

Em sociedades complexas, as fontes mais escassas não são a produtividade de uma economia organizada pela economia de mercado, nem a capacidade de regulação da administração pública. O que importa preservar é, antes de tudo, a solidariedade social, em vias de degradação, e as fontes do equilíbrio da natureza, em vias de esgotamento. Ora, as forças da solidariedade social contemporânea só podem ser regeneradas através das práticas de autodeterminação comunicativa (HABERMAS, 2011, p. 189).

Disso conclui-se que Habermas preocupa-se com as condições sociais dadas aos cidadãos a que consigam, pois, entrar em consenso e pôr fim aos seus próprios conflitos. A aposta de Habermas na comunicação, ainda que calcado na modernidade, é o que se extrai de mais importante a esta pesquisa.

Vistos estes primeiros elementos, calha tecer alguns comentários a respeito dos aspectos fundamentais da judicialização dos conflitos ambientais. Na arrancada é imperativo fazer a distinção entre "judicialização" e "ativismo judicial". Este segundo, nas palavras de Luís Roberto Barroso, "expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e o alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário" (BARROSO, 2008, p. 17). Já a judicialização é apontada como decorrente da vontade do legislador constituinte, sendo que as causas apontadas para tal fenômeno são a redemocratização do país, a constitucionalização abrangente e a abrangência do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (BARROSO, 2008, p. 3-4).

Anderson Lobato, dissertando sobre a judicialização da política, aponta que esta constitui verdadeira resposta à ausência de *consenso* no debate político,

ocasião em que "o Judiciário é chamado a posicionar-se sobre uma questão política sempre que a lei não conseguiu alcançar um grau de consenso satisfatório" (LOBATO, 2001, p. 48). Para o autor, as decisões políticas deveriam ser fruto de amplo debate, verdadeiramente democrático; contudo, a prática, em razão do presidencialismo brasileiro, é outra e, ante à falta de concordância (consenso) entre o governo e a oposição, ao que se soma por vezes a insatisfação da sociedade civil organizada, faz-se a resistência por meio de invocação ao Poder Judiciário, que "assume assim a tarefa de árbitro do debate democrático encontrando na Constituição o parâmetro para as suas decisões" (LOBATO, 2001, p. 48).

A doutrina aponta duas principais correntes que se ocupam de debater a judicialização, nomeadamente a procedimentalista e a substancialista. Com efeito, Habermas defende a tese procedimentalista, calcado na comunicação, que prega que a legitimidade do Direito é alcançada por meio de procedimentos democráticos. O procedimentalismo veda a implementação ou regulação de problemas sociais, econômicos ou políticos por intermédio do Direito. De outra banda, a tese substancialista, diametralmente oposta ao procedimento, percebe a jurisdição (especialmente a constitucional) como verdadeiro instrumento para a defesa dos direitos fundamentais.

A esta pesquisa não importa tecer longas meditações sobre as teses – até porque se crê na possibilidade de um meio termo entre as correntes, por intermédio da realização de direitos sociais sem a supressão da autonomia das liberdades políticas – mas tão somente pontuar que não há consenso na doutrina a respeito da judicialização de direitos metaindividuais, mormente do meio ambiente.

A bem da verdade, o que interessa é perceber que ambas as teses dão bons subsídios para pensar a questão da solução negociada dos direitos. É que, conforme abordado por Boaventura de Sousa Santos, o paradigma moderno vem enfrentando fortes barreiras na oferta de respostas adequadas aos novos riscos que a sociedade complexa impõe.

A superação de tais embaraços pode usufruir de contribuições partidas de ambas as teses. Veja-se, por exemplo, que há uma urgência de um Direito mais participativo a que melhor tutelada a higidez ambiental, destacadamente o ar atmosférico, cujas políticas públicas de proteção não são efetivas, nem a tutela jurídica. Se por um lado as políticas públicas não parecem ter surtido o efeito

esperado na defesa, o que vem legitimando a atuação do Poder Judiciário como supridor de demandas políticas, por outro a usurpação de um Poder das funções típicas do outro não parece ser o intuito primevo do legislador constitucional quando previu a separação (montesquiana) dos Poderes.

De mais a mais, a mutação da sociedade é patente – entenda-se ela como fruto dum paradigma moderno ou pós-moderno – e urge a (rápida) adaptação do Direito a que tutelados os interesses metaindividuais. A sociedade clama por um Direito hábil na lide com problemas de efeitos globais, ainda que oriundos de ação local, e que seja capaz de contemplar as rápidas mudanças (sociais, tecnológicas, políticas, econômicas) e que tenham reflexos (positivos) em *todo o sistema*, não só nos subsistemas autônomos luhmannianos. Emergem com força, neste contexto, as soluções negociadas – repisando o já dito, o TAC se apresenta como uma delas.

#### **4. Será a EMQAr uma medida de Justiça Ambiental?**

Por primeiro ponto, destaca-se que a ótica de "justiça ambiental" acolhida nesta pesquisa tem menos a ver com as propostas (filosóficas) de Acserald, Mello e Bezerra (ACSELRAD; BEZERRA, 2009) e mais com um pragmatismo orientado pela percepção de determinados instrumentos jurídicos (democráticos) como proporcionadores de efeitos verdadeiramente empíricos na qualidade de vida e bem-estar das pessoas. Dito isso, passa-se à defesa da percepção do TAC como um instrumento de justiça ambiental, com destaque para a sua efetividade.

De se dizer que a complexidade social torna impossível a regulação *legal* (aqui no sentido de Lei emanada do Estado) de toda a sorte de conflito que emerge no seio social. Nesse sentido, as técnicas extraprocessuais de tutela de direitos coletivos, mais flexíveis e informais, são bons instrumentos a serem difundidos para a formação de soluções negociadas e, portanto, consensuais.

É preciso apontar que, no Brasil, a solução negociada vem ganhando muito recentemente o apoio que merece, produto não de uma mudança na mentalidade do brasileiro, mas do abarrotamento do Judiciário e da inviabilidade de oferecer qualquer sorte de prestação jurisdicional. Não temos, ainda, a cultura da auto-composição e da extrajudicialidade como meios seguros e vantajosos, e é por

isso que as vantagens destes instrumentos, ainda que brilhantemente trabalhadas pela doutrina pátria, seguem sendo ilustres desconhecidas dos administrados.

O Ministério Público, neste sentido, vem desempenhando papel ímpar na utilização de expedientes administrativos, não só desafogando o Judiciário, mas conferindo à tutela dos direitos metaindividuais efetividade por intermédio da negociação com os particulares via uso do TAC. No atinente à referida efetividade, Alexandre Gravonski assevera que o termo alia todas as vantagens das técnicas extraprocessuais – i.e., informalidade e consenso – com a eficácia de um título executivo. Em outras palavras, ambos comprometente e compromissário possuem vantagens com o ajustamento.

Ademais, o TAC contribui favoravelmente à tutela coletiva na medida em que, um, "permite que a discussão seja ampliada para além da irregularidade motivadora da negociação, ajustando-se à Lei, no compromisso, outras condutas do interessado"; dois, "enseja previsão de mecanismos eficazes na repressão ou prevenção de condutas futuras"; três, "permite que também se faça a adequação à lei da conduta de vários interessados concomitantemente e de forma idêntica, sem o tumulto que isso causaria em um processo com inúmeros réus"; quatro, "enseja maior participação da sociedade na identificação das soluções jurídicas à questão (mormente quando o compromisso de ajustamento é precedido de audiências públicas), permitindo que estas sejam mais adequadas às reais necessidades da comunidade envolvida" (GRAVONSKI, 2010, p. 414).

Ora, o TAC em testilha ilustra bem as vantagens arroladas. É que, um, *in casu*, não foi verificada a materialidade da ocorrência de dano ambiental em razão da atividade produtiva das empresas de fertilizantes, mas sim o compromisso com a aquisição de equipamento capaz de monitorar a qualidade do ar atmosférico sem presença de dano, tudo de modo a prevenir a sua ocorrência; dois, o monitoramento feito pela estação, cujos dados estarão de posse do *parquet* e também da FEPAM (para além das empresas) haverá de dar eficácia à prevenção e eventual repressão de condutas; três, certamente a negociação, as conversas entre os peritos, o fomento ao diálogo, tudo isso foi de valor muitíssimo maior para a tutela do meio ambiente do que o arrolamento dos quesitos numa lide; quatro, de se destacar que este tipo de solução jurídica (e não judicial) traz benefícios à comunidade em termos de informação ambiental precisa e adequada.

A esse respeito, é de se destacar que se cuida de um dos pontos nevrálgicos a respeito da efetividade do instrumento em análise. Isso porque o fato de a informação ambiental transmitir dados técnicos não afasta a obrigação de a mesma ser clara e compreensível para o público receptor. A informação necessita poder ser utilizada de imediato sem que isso demande que os informados sejam altamente especializados no assunto (cf. MACHADO, 2006).

Ora, a informação, para ser utilizável, deve ser rápida. Para isso, é preciso que os emissores da informação estejam adequadamente organizados, com pessoal e aparelhamento adequados. A clareza deve coexistir com a precisão, não se admitindo a incompletude da informação sob pretexto de ser didática. Contudo, as questões ambientais não são sempre simples, nem sempre têm soluções incontrovertidas, nem tampouco são imparciais. Então, parece que, diante das incertezas que se possam detectar nos dados ambientais transmitidos, cabe ao informante fornecer o dado (ainda que bruto) e dar chance de privilegiar qualquer ponto de vista. E, quando o informante entender necessário posicionar-se, incumbe a ele justificar, com amplitude e profundidade, suas razões, apresentando, também as razões contrárias às suas.

De volta ao giro principal, no que diz respeito ao compromitente, este também tem a sua participação na concretização do Direito ampliada quando comparada à judicialização do conflito, sendo que o TAC contribui efetivamente para a solução negociada, portanto, utilizando-se de meios menos gravosos para a consecução da tutela do direito metaindividual. Ainda, a disposição do compromitente em ajustar sua conduta voluntariamente, conforme pontuam Geisa Rodrigues (RODRIGUES, 2011, p. 134) e Alexandre Gravonski, "costuma contribuir para a sua boa imagem junto à população ou aos consumidores, sem que seja imprescindível (...) o reconhecimento explícito de culpa" (GRAVONSKI, 2010, p. 414).

Por ser solução negociada – e não uma sentença imposta pelo Poder Judiciário – a probabilidade do adimplemento voluntário é maior, garantido-se maior resolutividade na solução. Conforme Nelson Nery Júnior, o TAC serve especialmente para equacionar controvérsias envolvendo atividades que, não sendo em absoluto ilícitas, como aquelas levadas a efeito por indústrias e que poluem o meio ambiente, afetam interesses coletivos igualmente legítimos, i.e. o direito a um



meio ambiente sadio, sendo que a proteção deste último deve ser compatibilizada com do desenvolvimento econômico e com a manutenção e criação de empregos. O TAC, afirma o eminente jurista, será a melhor garantia de que o consenso prevalecerá (*apud* GRAVONSKI, 2010, p. 415).

A opção pelo TAC justifica-se por inúmeras razões, dentre as quais se destaca o papel da consensualidade, que carrega consigo a maior probabilidade de cumprimento das obrigações acordadas e a final obtenção do resultado almejado em ACP sem que seja acionada a máquina judiciária; evita-se, ainda, a morosidade da prestação jurisdicional; evita-se a preponderância da ótica privatista em detrimento de interesses transindividuais nas decisões judiciais, bem como os altos custos dos processos. Ademais, se não for cumprido, tem caráter de título executivo extrajudicial.

Assim, conclui-se este capítulo respondendo à pergunta que orientou não só este subcapítulo, mas que foi o fio condutor de tudo aquilo que se tratou nestas páginas: será a EMQAr uma medida de Justiça Ambiental? Espera-se que este trabalho tenha fornecido elementos mínimos para que a resposta seja positiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, com a presente pesquisa, demonstrar a importância do instrumento TAC na tutela do ar atmosférico por meio da análise da atuação extrajudicial da Primeira Promotoria de Justiça Especializada do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na negociação e posterior assinatura de Compromisso que culminou com a implantação da Torre de Monitoramento da Qualidade do Ar instalada no Município do Rio Grande/RS.

O problema de pesquisa girou em torno de perceber tal instalação como verdadeira medida de justiça ambiental a que minorada a deterioração da qualidade do ar atmosférico da Municipalidade em razão da poluição produzida pelas indústrias de fertilizantes locais. Com base neste questionamento, o trabalho buscou subsídios, por intermédio da análise de determinada situação micro/local (i.e., do Município/Comarca do Rio Grande), para pensar o problema da poluição em escala maior.

No primeiro capítulo, o foco recaiu sobre o Município. Trouxe-se alguns elementos históricos a respeito do impacto da industrialização, bem como apanhado do cenário internacional a que melhor entendidas as políticas de industrialização nacional e, posteriormente, local, com o fito de localizar o objeto de pesquisa no tempo e no espaço, tudo a que analisado o problema da poluição do ar na referida Municipalidade.

No segundo capítulo, o foco deslocou-se para o Ministério Público, e passou-se a ver Rio Grande sob a ótica de Comarca. Trouxe-se apontamentos a respeito da atuação do MPRS na seara extrajudicial, nomeadamente a ação da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande, fazendo-se um brevíssimo panorama do papel do Ministério Público na tutela dos direitos difusos, dentre os quais figura o meio ambiente e, ao depois, situando-se a Comarca, trazendo-se elementos para pensar a atuação extrajudicial da Promotoria e, em seguida, perquirindo-se o problema da poluição do ar em Rio Grande.

No terceiro capítulo, investigando-se o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, analisando-se sua função como pautada tanto pela prevenção quanto

pela reparação dos danos ambientais. O capítulo dividiu-se em duas partes fundamentais, sendo que a primeira versou sobre o TAC sob a ótica do Direito material e a segunda apresentou o Ajustamento em testilha. Nesse sentido, foram, primeiramente, abordados a origem do instituto, os princípios basilares que o orientam, tanto de Direito público como de Direito privado; ao depois, os legitimados para a propositura, a natureza jurídica, bem como o objeto, forma, requisitos, eficácia e desconstituição. Em seguida, passou-se à apresentação do Termo objeto desta pesquisa, a contemplar sucinto histórico do IC 72 e apresentação das cláusulas ajustadas com as empresas de fertilizantes compromissadas.

No quarto e derradeiro capítulo perquiriu-se a possibilidade de se conceber a implantação da Torre de Monitoramento da Qualidade do Ar, fruto da atuação extrajudicial da Primeira Promotoria de Justiça Especializada do MPRS, que culminou com ajustamento de caráter preventivo com as empresas TIMAC Agro e Yara Brasil, como verdadeira medida de justiça ambiental a que minorada a deterioração da qualidade do ar atmosférico da municipalidade em razão da poluição produzida pelas indústrias de fertilizantes – que, ao fim e ao cabo, foi a pergunta que orientou toda a pesquisa.

Trouxe-se, neste capítulo, a contribuição de teóricos contemporâneos – nomeadamente, Ulrich Beck, Boaventura de Sousa Santos, Nicklas Luhmann e Jürgen Habermas – que auxiliaram na apreensão do contexto sociológico a que compreendido o instrumento jurídico estudado como uma possibilidade que o ordenamento pátrio possui para oxigenar a dinâmica do trâmite judicial brasileiro, tudo de modo a repensar a excessiva judicialização de demandas (ambientais) que poderiam ser melhor solucionadas caso houvesse negociação com o administrado. O capítulo foi estruturado de forma que cada uma das suas subdivisões dialogasse com o capítulo "correspondente".

Este trabalho buscou, modestamente, contribuir para o estudo das soluções negociadas empreendidas na seara extrajudicial. Da análise de todo o exposto, crê-se que o TAC, quando calcado na negociação, respeitados os princípios de Direito público e privado que o regem, quando construído por meio do diálogo com os particulares, pode oferecer resposta jurídica efetiva à questão ambiental. A análise de TAC firmado em Rio Grande, a tratar de situação micro,

pode ser facilmente ampliada para âmbitos maiores, tudo com o fito de demonstrar que a atuação positiva do Ministério Público na prevenção dos riscos e na busca por uma atuação levada a efeito em um contexto de mudanças paradigmáticas pode trazer, verdadeiramente, efetividade no alcance de direitos aos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

ÁREA. *In*: GLOSSÁRIO Dados Abertos Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul, 2015. Disponível em: [http://dados.mprs.mp.br/dados\\_abertos/glossario/](http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/glossario/). Acesso em: 30 de maio de 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Documento eletrônico. S/1, 2008, p. 1-29.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco; rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva; política, tradição e estética na nova ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista/UNESP, 1997.

BIRNFELD, Carlos André. **A arquitetura normativa da ordem constitucional brasileira**. Pelotas/RS: Delfos, 2008.

BIRNFELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica**. Pelotas/RS: Delfos, 2006.

BIRNFELD, Carlos André. Compromissos constitucionais do Poder Público brasileiro com a proteção do meio ambiente sob a perspectiva dos deveres-poderes de um Estado a serviço da cidadania e da proteção ambiental. *In*: **Diálogo Ambiental, constitucional e internacional**. V. 3, tomo I. Coordenado por MIRANDA, Jorge. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 11-45, 2015.

BIRNFELD, Carlos André. Novas Perspectivas para a Responsabilidade Civil Pelos Danos Ambientais. **JURIS - Revista do Departamento de Ciências Jurídicas**, Rio Grande, RS, Editora da FURG, v. 11, p. 223-238, 2005.

BIRNFELD, Carlos André. **O princípio poluidor-pagador e suas potencialidades – uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira**. 2003. 428 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis, 2003.

BOGGI, Cassandra Libel Esteves Barbosa; RIBEIRO, Maria de Fátima. A tutela ambiental em face das políticas públicas e da tributação. **Hiléia: Revista do Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, UEA - Universidade do Estado do Amazonas, n. 18, p. 71-97, jan./jun. 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 74, p. 82-97, 1994.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio Ambiente & Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

CASTILHO, Ricardo dos Santos. **Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. Campinas/SP: Lzn Editora, 2004.

DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. Coimbra/Portugal: Almedina, 2007.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. Direito à inafastabilidade do poder judiciário. *In*: **Direitos constitucionalizados**. Coordenado por LEÃO, Adroaldo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Rio de Janeiro: Forense, p. 165-176, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DOMINGUES, Marcelo Vinícius de La Rocha; CARVALHO, Diogo Sá; MENEZES, Gabrielito Rauter. **Polo Naval e desenvolvimento regional na metade sul do Rio Grande do Sul**. *In*: 6º Encontro de Economia Gaúcha, 2012, Porto Alegre. 6º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre: PUCRS, 2012, v. 6.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. **Ministério Público: instituição e processo**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

FERREIRA, Washington. A produção do PPGEA-FURG e a poluição industrial no estuário da Lagoa dos Patos, RS. **Revista Competência**, Porto Alegre, SENAC-RS, v. 7, n. 2, p. 129-144, jul./dez. 2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

FONSECA, Pedro C. Dutra. **RS: economia & conflitos políticos na República Velha**. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto, 1983.

GILGEN, Peter. System – Autopoiesis – Form: An introduction to Luhmann's Introduction to Systems Theory. *In*: LUHMANN, Nicklas. **Introduction to Systems Theory**. Cambridge (ING)/Malden (EUA): Polity Press, 2013, p. VIII-XVI.

GRAVONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva; a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos; o breve século XX; 1914 - 1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

INVESTIGATÓRIO. *In*: GLOSSÁRIO Dados Abertos Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio



Grande Sul, 2015. Disponível em: [http://dados.mprs.mp.br/dados\\_abertos/glossario/](http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/glossario/). Acesso em: 30 de maio de 2015.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco – IRBr/Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

LEONEL, Ricardo de Barros. Fatos e atos jurídicos. Planos de existência, validade, eficácia, e a questão da querela nullitatis. **Revista Justitia**, São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, [s.n.], p. 01-43, 2007.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; NEVES, Thiago Burlani. A judicialização da responsabilidade civil ambiental: a poluição da agricultura irrigada. In: **Direito, justiça e ambiente: perspectivas franco-brasileiras**. Coordenado por LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; PIERRE, Philippe. Rio Grande: Editora da FURG, p. 211-232, 2013.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Política, Constituição e Justiça: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Editora UFPR, n. 17, p. 45-52, nov. 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à Informação e Meio Ambiente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MARTINS, César Augusto Ávila. Morar e Habitar em áreas portuárias na cidade do Rio Grande-RS, Brasil. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona/Espanha, Universidad de Barcelona, v. XIV, n. 331, p. 1-16, ago. 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo; meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural**. 26. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, Luiz Carlos Figueira de; MELO, Alexandre Ribeiro de. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): Instrumento jurídico eficiente para a tutela das áreas de reserva legal no direito brasileiro. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, Editora Forum, Ano 14, n. 82, p. 66-83, jul./ago.2015.

MIRLEAN, Nicolai et. al. O impacto industrial na composição química das águas subterrâneas com enfoque de consumo humano (Rio Grande, RS). **Química Nova**, São Paulo, Sociedade Brasileira de Química, v. 28, n. 5, p. 788-791, set./out. 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MUCCILLO-BAISCH, Ana Luiza et. al. Aborto espontâneo em mulheres residentes nas proximidades do parque industrial do município do Rio Grande - RS. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, Editora UFSC, v. 17, p. 435-446, 2008.

MUCCILLO-BAISCH, Ana Luiza et. al. Acute toxicity of soil samples under the atmospheric influence of an industrial complex using Swiss mice. **Ecotoxicology and Environmental Contamination**, Itajaí, SC, Univali, v. 9, p. 17-19, 2015.

MUCCILLO-BAISCH, Ana Luiza et. al. Avaliação da função pulmonar em escolares expostos a poluição atmosférica em Rio Grande, RS. **Revista Vittale – Revista de Ciências da Saúde FURG**, Rio Grande, RS, Editora da FURG, v. 24, p. 11-17, 2012.

MUCCILLO-BAISCH, Ana Luiza et. al. Toxic effects of the ingestion of water-soluble elements found in soil under the atmospheric influence of an industrial complex. **Environmental Geochemistry and Health**, Berlim/Alemanha, Springer, v. 35, p. 317-331, 2013.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Compromisso de ajustamento de conduta: teoria e análise de casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

NORONHA, Fernando. **O direito dos contratos e seus princípios fundamentais: autonomia privada, boa-fé, justiça contratual**. São Paulo: Saraiva, 1994.

NOTÍCIAS DE FATO. In: GLOSSÁRIO Dados Abertos Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul, 2015. Disponível em: [http://dados.mprs.mp.br/dados\\_abertos/glossario/](http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/glossario/). Acesso em: 30 de maio de 2015.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. Niterói/RJ: Impetus, 2012.

PEREIRA, Marcus Abílio; CARVALHO, Ernani. Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 73, p. 45-58, 2008.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; FARIAS, Bianca Oliveira de. Apontamentos sobre o compromisso de ajustamento de conduta na lei de improbidade administrativa e no projeto de lei da ação civil pública. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, RS, [s.n.], v. XII, n. 68, s/p. set. 2009.

POLUIÇÃO deve ser denunciada pela comunidade. **Bom dia Comunidade**, Rio Grande, 09/08/2004, s/p.

REGIÃO. In: GLOSSÁRIO Dados Abertos Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande Sul, 2015. Disponível em: [http://dados.mprs.mp.br/dados\\_abertos/glossario/](http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/glossario/). Acesso em: 30 de maio de 2015.

REICHEL, Heloísa Jochins. A industrialização no Rio Grande do Sul na República Velha. In: **RS: economia & política**. Coordenador por DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sergius. Porto Alegre: Mercado Aberto, p. 255-275, 1979.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta; teoria e prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

SANTOS, Eduardo Sens dos. **A função social do contrato**. Florianópolis: [s.n.], 2002.

SCHMIDT, Benito Bisso. A Diretoria dos Espíritos da Classe: a "Sociedade União Operária" de Rio Grande (1893-1911). **Cadernos AEL**, Campinas, SP, Arquivo Edgard Leuenroth – Centro de Pesquisa e Documentação Social do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH)/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), v. 6, n. 10/11, p. 148-170, 1999.

SILVA, Rogério Piva da; OLIVEIRA, Cassius Rocha. A percepção da poluição na cidade do Rio Grande-RS. **Sinergia – Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis**, Rio Grande, RS, Editora da FURG, n. 15, p. 21-31, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História do Mundo Contemporâneo; da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

### **SOBRE A AUTORA**

Doutora em Educação Ambiental, mestra em Direito e Justiça Social e bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

Mestra em História, licenciada e bacharela em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

# JUSTIÇA AMBIENTAL E TUTELA DO MEIO AMBIENTE

UMA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO CASO DA POLUIÇÃO  
ATMOSFÉRICA EM RIO GRANDE/RS

 editora  
**itacaiúna**s