

**REFLEXÕES SOBRE AS DIFERENÇAS ENTRE O TERMO DE  
COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (LEI 7.347/85) E O  
TERMO DE COMPROMISSO (LEI 9.605/98).**

**Tatiana Monteiro Consta e Silva\***

**Marcel Alexandre Lopes\***

**RESUMO**

Introduzidos no ordenamento jurídico por legislações distintas, tanto o “termo de compromisso de ajustamento de conduta” (Lei 7.347/85), como o “termo de compromisso” (Lei 9.605/98), incumbiram seus legitimados de tomar dos interessados o compromisso de que suas condutas estejam adequadas às exigências legais, mediante cominações, com força de título executivo extrajudicial.

A maior diferença entre um e outro instrumento está justamente em quem são os legitimados a participar, já que de resto ambos são atos jurídicos, e como tal estão sujeitos à observância de requisitos subjetivos, objetivos, formais e temporais.

Assim, extraindo as diferenças, os dois institutos são títulos executivos extrajudiciais, possuindo os mesmos efeitos no mundo jurídico, ou seja: quando do descumprimento do estabelecido, cabe-lhes a execução direta, como título executivo extrajudicial.

**PALAVRAS CHAVES**

DIFERENÇAS; TERMO; COMPROMISSO; AJUSTAMENTO; CONDUTA.

**ABSTRACT**

Introduced in the legal system for distinct laws, as much the “term of commitment of behavior adjustment” (Law 7.347/85), as the “term of commitment” (Law 9.605/98), had charged its legitimated ones to take by the interested parties the commitment of that

---

\* Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA; Professora de Direito Ambiental do Centro Universitário de Várzea Grande – UNIVAG e do Centro Universitário – UNIRONDON, Diretora de Plano Diretor do Município de Cuiabá do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – IPDU, da prefeitura de Cuiabá/MT.

\*\* Especialista em Direito Agro-ambiental pela UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso; Professor de Processo Civil do Centro Universitário de Várzea Grande – UNIVAG; e Advogado da banca Wesson Pinheiro Advogados, em Cuiabá/MT.

its behaviors are adjusted to the legal requirements, by means of sanctions, with force of extrajudicial executive heading.

The biggest difference about one and another instrument are exactly in who are the legitimated ones to participate, since of remaining portion both are legal acts, and as such is citizens to the observance of subjective, objective, formal and secular requirements.

Thus, extracting the differences, the two justinian codes are extrajudicial executive headings, possessing the same effect in the legal world, that is: when of the didnt execute of the established one, it fits to them direct execution, as extrajudicial executive heading.

## **KEYWORDS**

DIFFERENCES; TERM; COMMITMENT; ADJUSTMENT; BEHAVIOR.

## **INTRODUÇÃO**

O “termo de compromisso de ajustamento de conduta” foi introduzido no Direito brasileiro no início da década de 90, por meio dos arts. 211, da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), e 113, da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor – CDC).

Estes dispositivos determinaram a modificação da lei de ação civil pública (7.347/85), garantindo aplicação do compromisso de ajustamento de conduta aos direitos coletivos *lato sensu*.

A alteração ainda resolveu uma grande discussão doutrinária e jurisprudencial ao incumbir ao Ministério Público e demais co-legitimados o poder/dever de tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, tendo o documento eficácia de título executivo extrajudicial.

Por seu turno, o “termo de compromisso” foi introduzido pela Lei 9.605/98, intitulada “Lei de Crimes e Infrações Administrativas”, pelo acréscimo, do artigo 79-A (MP n. 1.710-6/98), permitindo que os órgãos integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização dos

estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, também celebrassem, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

Tanto o “termo de compromisso de ajustamento de conduta” (9.347/85), como o “termo de compromisso” (9.605/98), são atos jurídicos e como todo ato jurídico devem estar sujeitos à observância de certos requisitos (subjetivos, objetivos, formais e temporais). E é justamente nestes aspectos que se diferenciam esses instrumentos.

Extraindo essas diferenças, os dois instrumentos são títulos executivos extrajudiciais, possuindo os mesmos efeitos no mundo jurídico, ou seja: quando do descumprimento do estabelecido cabe a sua execução direta, como título executivo extrajudicial.

Assim, o objetivo deste trabalho é mostrar os pontos divergentes e comuns entre os dois instrumentos, salientando as características do termo de compromisso, absortas na lei de crimes ambientais.

## 2 Considerações sobre o Termo de Compromisso *Latu Sensu* (Lei 7.347/85):

A evolução social trouxe a necessidade de se identificar a titularidade de certos bens em favor da coletividade ou de categorias de pessoas como um todo, a partir daí surge à concepção doutrinária de direitos coletivos *latu sensu*.

Uma das ferramentas para tal *mister* é justamente o termo de compromisso, dotado da capacidade de solucionar, de forma rápida e eficiente, conflitos entre interesses ou direitos coletivos *lato sensu*, eventualmente surgidos no meio social, já que não está sujeito a morosidade do julgamento de demandas como a ação civil pública, justamente porque dispensa o processo de conhecimento, garantindo um custo menor, com maior reflexo social.

Marques<sup>1</sup>, define-o como o mais eficiente instrumento que visa à reparação e prevenção de danos ambientais, pois seus resultados são obtidos com maior celeridade do que aqueles alcançados por decisão transitada em julgado.

---

<sup>1</sup> MARQUES, José Roberto. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. In: BENJAMIM, Antonio Herman (org.). *Direito, Água e Vida, Law, Water and the web of life*. São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2003. p. 622.

A doutrina identifica quatro momentos em que o termo de compromisso pode ser tomado: 1) no curso do inquérito civil; 2) no curso de um procedimento administrativo; 3) em procedimentos judiciais a que se refere a Lei 9.605/98, quando envolver infrações penais de menor potencial ofensivo; e 4) no curso de ações judiciais.<sup>2</sup>

Percebe-se, assim, a importância do termo de compromisso, por ser rápido e eficaz na proteção dos interesses coletivos *latu sensu*.

3 Pontos comuns entre as Leis 7.347/85 e 9.605/98:

As duas modalidades de compromisso pressupõem uma série de requisitos, ou seja, precede de atos preparatórios obrigatórios e indispensáveis para que o termo tenha eficácia e validade no mundo jurídico.

Dessa forma, são atos jurídicos sujeitos à observância de requisitos subjetivos, objetivos, formais e temporais. E são justamente nestes aspectos que se diferenciam.

### 3.1 Natureza Jurídica

A natureza jurídica do termo de compromisso é ponto colidente na doutrina ambientalista, pois existem três posicionamentos diferentes, que os definem como forma peculiar de “transação”, “acordo” ou como “ato jurídico”.

Conforme o Código Civil a transação é modo de extinção de obrigações litigiosas, mediante concessões recíprocas de ambas as partes, versando somente sobre direitos patrimoniais de caráter privado.

Porém, como se cogitar concessões recíprocas se o que está adiante é um interesse indisponível – meio ambiente ecologicamente equilibrado –? A transação em matéria de interesses difusos apresenta peculiaridades próprias, que a distinguem da figura tradicional do Estatuto Civil.<sup>3</sup>

Neste sentido é o posicionamento de Fink:

---

<sup>2</sup> MARQUES, José Roberto. *op cit.* p. 622.

<sup>3</sup> VIEIRA, Fernando Grella. A transação na defesa da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta. In ação civil pública, 2001. p. 395.

Em relação a esse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é impossível transigir. Será objeto da transação em matéria de meio ambiente a forma de adoção das medidas destinadas à sua recuperação, ou, ainda, o estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, de tal forma que o ecossistema seja preservado [...] o regime jurídico do ajustamento de conduta deve obedecer, no que couber, o regime da transação tal como previsto pelo direito civil. Assim, o sistema de nulidade parcial e total (1.026); sua interpretação restritiva (art. 1.027); o efeito da coisa julgada entre as partes (1.030) e sua rescindibilidade, entre outros, são princípios plenamente aplicáveis ao compromisso de conduta, uma vez que se admite sua natureza de transação.<sup>4</sup>

Desta forma, é exigência comum a qualquer dos seus modos que a transação compreenda todas as obrigações cabíveis e necessárias para a composição do dano.

Outro posicionamento cogitado na doutrina é com relação a natureza jurídica do compromisso, que difere da transação no sentido de ser outra espécie de um gênero mais abrangente, qual seja: o “acordo”.

Neste caso – acordo –, a liberdade do órgão público fica restrita apenas à forma pela qual se darão as medidas corretivas e o tempo que demandarão para ser implementadas.<sup>5</sup>

O último posicionamento conceitua o dito compromisso como sendo o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais. É, pois, a idéia de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto a formalização, eis que intervêm o órgão público.<sup>6</sup>

Não cabe aqui posicionarmos, mas apenas afirmar que as duas modalidades de compromisso possuem esse requisito em comum, ou seja, têm a mesma natureza jurídica.

### 3.2 Título Executivo Extrajudicial

---

<sup>4</sup> FINK, Daniel Roberto. **Alternativa à ação civil pública (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta)**. In: MILARÉ, Edis (org.) *Ação civil pública – Lei 7.347/85 – 15 anos*. São Paulo: RT, 2001. p. 118.

<sup>5</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 71.

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública comentários por artigo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995. p. 137.

O compromisso se consubstancia em duas modalidades: o judicial e o extrajudicial. O compromisso extrajudicial normalmente se origina de procedimento administrativo, lembrando que, quando o procedimento tramita na esfera do Ministério Público, denomina-se Inquérito Civil.

O compromisso a que se reconhece eficácia de título executivo extrajudicial representa a supressão da fase de conhecimento da ação civil pública que seria proposta, na qual os fatos seriam objetos de demonstração e apreciação, para segura aferição do dano e sua extensão, ou mesmo da conduta ou providência necessária por parte do responsável.

Não há a intervenção do Judiciário, cabendo a tramitação do procedimento à unidade orgânica responsável pela colheita do compromisso. Após firmado, ocorrendo o seu descumprimento, a via competente é a ação de execução, e não a de conhecimento.

Por sua vez, o compromisso judicial é assim considerado apenas porque firmado pelo réu perante o juiz, no curso da ação civil pública. Note-se que, apesar de firmado perante o órgão jurisdicional, o instrumento sempre será autônomo, já que se trata de título executivo extrajudicial *ex vi legis*.<sup>7</sup>

Desse modo, as duas modalidades de compromisso, das Leis 7.347/85 e 9.605/98, são títulos executivos extrajudiciais, e no caso de descumprimento de seu objeto devem ser executados imediatamente, para que haja o imediato cumprimento das obrigações avençadas, visando a proteção do meio ambiente de forma célere e eficaz.

#### 4 Pontos divergentes

##### 4.1 Da legitimidade

Quanto a legitimidade, o estudo da lei de ação civil pública e da lei de crimes ambientais garante entendimentos divergentes.

Na lei de ação civil pública é tema bastante polêmico, porque os legitimados para propor a competente ação civil pública, com algumas dessemelhanças, são os mesmos para firmar o termo de compromisso de ajustamento de conduta.

---

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op cit.* p. 117.

A referida norma elencou, no artigo 5º, os legitimados que poderão propor a ação principal e a cautelar. Todavia, mais adiante, o § 6º do mesmo artigo assevera que somente os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados o compromisso de conduta.

Ao legitimar apenas os órgãos públicos, o legislador pátrio acabou por restringir a legitimidade para a obtenção deste título executivo extrajudicial, conferindo-a apenas aos órgãos públicos co-legitimados ao ajuizamento da ação civil pública.<sup>8</sup>

Esse posicionamento conservador pode ser atribuído à natureza dos direitos envolvidos (indisponíveis), aliada a uma margem de insegurança envolvida na relação extrajudicial dos conflitos, acarretando uma maior cautela no momento de definir o rol dos legitimados a celebração do termo de compromisso.<sup>9</sup>

Carvalho Filho explicita o seguinte:

O sentido da expressão órgãos públicos no texto em exame tem sentido mais amplo. Aqui o legislador não quis referir-se estritamente às partes componentes das pessoas públicas, como é o sentido técnico. Pretendeu contemplar, com vistas ao compromisso de ajustamento de conduta, as pessoas dotadas de personalidade natural para a ação civil pública. Enfim, a permissão contida na lei se direcionou para o lado público dos legitimados, com exclusão dos entes privados.<sup>10</sup>

Akaqui<sup>11</sup>, citando Mazzili, relacionou três categorias distintas: a) a dos legitimados que, incontrovertidamente, não podem tomar o compromisso: as associações civis, as fundações privadas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista; b) a dos legitimados sobre os quais é questionável possam tomar esses compromissos, como as fundações públicas e as autarquias; e c) daqueles legitimados que, incontrovertidamente, podem tomar compromisso de ajustamento, todos os demais referidos na norma.

Já a Lei 9.605/98, de forma mais clara autorizou a celebração de termo de ajustamento de conduta ambiental a qualquer dos órgãos integrantes do Sistema

---

<sup>8</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **op cit.** p. 73.

<sup>9</sup> RODRIGUES, **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta.** Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 158.

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **op cit.** p. 200.

<sup>11</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **op cit.**

Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA<sup>12</sup>, como mencionado no art. 79-A, em vigor por força da Medida Provisória n. 1. 949-22, de 30 de março de 2000.

Os órgãos integrantes do SISNAMA são os responsáveis pela execução de programas, projetos, controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental.

Somente os órgãos integrantes do SISNAMA têm a legitimidade para firmar o Termo de Compromisso com o empreendedor. Deve-se afastar o entendimento de que qualquer das autoridades consignadas no § 1º do art. 70 da Lei 9.605/98, que são os responsáveis pela lavratura dos autos de infração ambiental e instauração de processos administrativos, seja legítima para figurar no termo aludido.<sup>13</sup>

O SISNAMA é uma estrutura de fato e de direito, uma estrutura política-administrativa oficial, ainda que aberta à participação de instituições não-governamentais, através dos canais competentes.<sup>14</sup>

Deve-se ter cautela quanto aos legitimados do SISNAMA, porque é uma estrutura complexa, formada por órgãos, entidades, organismos não governamentais, e pela sociedade civil organizada. Mesmo o diploma legal tendo ampliado o rol das partes capazes de celebrar o ajustamento de conduta em defesa do interesse ambiental para as presentes e futuras gerações, não se tem como verificar os interesses envolvidos por essas instituições que não tenham em sua finalidade uma atribuição pública, ou seja, de proteger e fiscalizar o meio ambiente .

Ressalte-se que na expressão entidades estão incluídas as paraestatais, que são as sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias, desde que destinadas à execução de programas, projetos e ao controle e fiscalização dos estabelecimentos e atividades que utilizem os recursos naturais.<sup>15</sup>

Esta definição inclusive afasta a dúvida quanto a possibilidade dos agentes da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha, para firmar o Termo de Compromisso com base na lei 9.605/98.

---

<sup>12</sup> O art. 6º da Lei 6.938/81 desenhou a estrutura política administrativa da política ambiental de proteção do meio ambiente.

<sup>13</sup> AGRELLI, Vanusa Murta. **O termo de compromisso de ajustamento de conduta do empreendedor à luz da medida provisória 1.710-6/99**. São Paulo: Revista de Direito Ambiental – 15.

<sup>14</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente. Doutrina – prática – jurisprudência – glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 273.

<sup>15</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 130.



## 4.2 Do objeto

O termo de compromisso de ajustamento de conduta, esculpido na Lei 7.347/85, é um instrumento que previne ou repara um dano a um determinado direito transindividual.

Assim, o artigo 1º da Lei 7.347/85 indicou o rol de disposições que procura tutelar e responsabilizar por danos morais e patrimoniais, quais sejam: meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, turístico e paisagístico, qualquer outro interesse difuso ou coletivo, a ordem econômica, a ordem popular e a ordem urbanística, e qualquer outro interesse transindividual que não esteja inserido na norma, abarcando o campo de proteção aos interesses ou direitos coletivos *latu sensu*.

O obrigado é o autor (infrator), ou o responsável pelos danos dele decorrentes, fato esse reconhecido, mesmo que implicitamente no ajuste. É necessário que haja a delimitação da ação ou omissão, da dimensão do dano existente ou potencial, de modo a que reste evidenciado que as obrigações pactuadas possam realmente atender a defesa dos direitos transindividuais.<sup>16</sup>

Vê-se, assim, que o objeto a ser negociado não é o meio ambiente, a ordem econômica, a ordem urbanística, o consumidor, etc., mas, sim as cláusulas e condições de modo, tempo e lugar do cumprimento da obrigação de prevenir e recuperar esses interesses transindividuais. Fink destaca estes aspectos:

[...] vale lembrar que essas condições que cercam a obrigação principal não podem torná-la impossível de ser realizada; devem ser lícitas; e não impossibilitar a mensuração econômica, sob pena de desnaturá-la como obrigação ou torná-la ilíquida.<sup>17</sup>

O Ministério Público ou a autoridade pública não pode se valer da discricionariedade, por meio de critérios de oportunidade e conveniência, já que não se figura uma transação *strictu sensu*, sobrando pouca liberdade para o agente público que firma o compromisso.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **op cit.** p. 174.

<sup>17</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 121.

<sup>18</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **op cit.** p. 72.

Mais adiante, no artigo 3º da Lei 7.347/85, que especifica o objeto, há uma ordem das obrigações que devem ser observadas e que visam o interesse público, a saber: a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

As obrigações de fazer constituem uma importante ferramenta de tutela dos recursos ambientais, uma vez que inserem as execuções de projetos tendentes à recuperação específica do ambiente degradado, e que as obrigações assumidas no compromisso são de resultado e realizadas por conta e risco do interessado.<sup>19</sup>

A obrigação de não fazer consiste na paralisação imediata de toda e qualquer lesão ao meio ambiente, por meio de ação ou omissão que coloque em risco a qualidade ambiental.

Deve ficar claro que somente na impossibilidade de se recuperar o meio ambiente será necessária a condenação em dinheiro, já que não é interessante para a coletividade permutar um meio ambiente ecologicamente equilibrado por dinheiro.

A ordem lógica do artigo 3º, na defesa do meio ambiente, é exatamente ao contrário, ou seja, obrigação de não fazer em primeiro lugar; a seguir, obrigação de fazer, consistente na recuperação do meio ambiente; e por fim, se constatado que o meio ambiente tornou-se irrecuperável, pagamento de indenização em dinheiro.<sup>20</sup>

A lei de crimes ambientais traz como objeto o compromisso exclusivo da tutela do meio ambiente, por meio dos responsáveis pela execução e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, sendo as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidores.

O alcance do termo firmado pelos órgãos integrantes do SISNAMA é meramente administrativo, já que se destina a acatar as exigências impostas pelas autoridades administrativas que integram o referido sistema.<sup>21</sup>

Como visto, o objeto disciplinado na lei de ação civil pública abarca todos os interesses transindividuais, mesmo aqueles que não estejam incluídos na norma, tendo em vista tratar-se de um rol meramente exemplificativo, diferentemente do objeto

---

<sup>19</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **op cit.** p. 110.

<sup>20</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 122.

<sup>21</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 130..

tutelado na lei de crimes ambientais que tem efeitos somente na esfera administrativa, na tutela do meio ambiente.

#### 4.3 Participação do Ministério Público

Matéria extremamente controvertida é a participação do Ministério Público quando não é o compromissário no termo de ajustamento de conduta, com base na lei de ação civil pública. Os participantes do termo são denominados de “compromitente” (aquele que está obrigado pelo compromisso) e “compromissário” (órgão público legitimado para propor a ação civil pública, cuja participação é apenas formal).

O Ministério Público tem o poder-dever de promover a tutela dos interesses coletivos *latu sensu* conforme o artigo 129, III da Lei Maior.

O artigo 5º, § 1º, da lei de ação civil pública disciplina que o compromisso judicial, com processo em andamento, sempre intervirá o Ministério Público, seja quando for o autor da competente ação, seja quando atuar como fiscal da lei, o que se dará de forma obrigatória.

O grande dilema que se assenta é quando o Ministério Público não for parte no termo de compromisso extrajudicial, tendo em vista posicionamentos divergentes quanto aos co-legitimados para firmar o respectivo termo.

Uma corrente sustenta que o compromisso obtido por outrem que não os legitimados configuram ato inexistente, bem como que quando realizado por qualquer dos co-legitimados que não o Ministério Público, deve ser por este ratificado, sob pena de nulidade.<sup>22</sup>

De forma contrária é o posicionamento de Carvalho Filho:

Lamentamos, entretanto, discordar do entendimento de PAULO CEZAR PINHEIRO CARNEIRO, de que o Ministério Público deva intervir mesmo no compromisso extrajudicial, em razão de ser o pilar da proteção dos interesses difusos e coletivos. Reconhecendo, embora, a importância do múnus atribuído ao Ministério Público nesse tipo de proteção, não vemos na lei qualquer vislumbre de obrigatoriedade nessa intervenção. Ao contrário, limita-se ela a regular, no art. 5º, a atuação ministerial dentro do processo judicial, estabelecendo, de modo claro, que o Ministério Público “se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como

---

<sup>22</sup> MILARÉ, Edis. *op cit.* p. 397.

fiscal da lei” (art. 5º, § 1º). “No processo”, diz a norma. Se assim diz a lei, a ampliação interpretativa pode alcançar, quando muito, a hipótese em que o compromisso é levado a órgão judicial para homologação, como visto acima, mas não pode chegar ao extremo de abranger aquele que é firmado extrajudicialmente com a interveniência de outro órgão público legitimado. Nada impede, é oportuno salientar, que o órgão ministerial intervenha no ajuste; pode até dizer-se que é aconselhável. Coisa diversa, todavia, é caracterizar a intervenção como obrigatoriedade, quando a lei não manifesta expressa tal obrigatoriedade.<sup>23</sup>

Na lei de crimes ambientais esta dúvida não se repete, vez que a legitimidade é clara, sendo conferida aos órgãos integrantes do SISNAMA, não fazendo referência ao *parquet*. Todavia, sabe-se que o *parquet* tem o poder-dever de zelar pela qualidade de vida saudável de toda a coletividade, já que detém um *múnus* público.

Então, quando firmado um termo de compromisso com base na lei 9.605/98, não é obrigatória a intervenção, participação ou ratificação do Ministério Público. No entanto, nada impede o acompanhamento ou participação do órgão ministerial quando assim achar necessário, principalmente nos termos de compromisso de grande repercussão, ou que envolvam grandes somas em dinheiro, valendo-se desse modo, a lisura da obrigação e a defesa do bem tutelado, que é a recuperação do meio ambiente.

Observa-se que se a conduta caracterizar infração penal, o Ministério Público, além de firmar o termo de compromisso terá obrigatoriamente que instaurar a competente ação penal pelo fato ocorrido.<sup>24</sup>

Enfim, o ajuste ministerial não impõe sanção administrativa, somente faz a adequação da conduta e a aplicação de medidas compensatórias, ao passo que os órgãos públicos com poder fiscalizatório e sancionatório possuem suas próprias atribuições, desde a aplicação de multa à interdição de estabelecimento.<sup>25</sup>

#### 4.4 Da condição temporal

A lei de ação civil pública não faz nenhuma referência a condição temporal com relação a atividades ou empreendimentos, até porque os interesses são transindividuais.

---

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op cit.* p. 141.

<sup>24</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *op cit.* p. 27.

<sup>25</sup> LOCATELLI, Paulo Antônio. **O termo de compromisso de ajustamento de conduta na proteção dos direitos sociais.** Atuação jurídica – ACMP. Ano 4, nº 10, setembro de 2002.

Diferentemente se posiciona a lei de crimes ambientais, na qual determina que só possa ser celebrado em relação a empreendimentos que já estivessem em atividade no dia 30 de março de 1988, data da vigência da referida norma.

Sobre o assunto explica Fink:

As condições temporais vêm indicadas no § 2º do citado art. 79-A. Esse novo compromisso somente poderá ser celebrado em relação a empreendimentos que já estivessem em atividade no dia 30 de março de 1988, data da vigência da Lei 9.605/98. Empreendimentos iniciados após essa data não poderão celebrar qualquer ajustamento de sua conduta, já que é óbvio que deverão estar com suas atividades plenamente adequadas às exigências legais.<sup>26</sup>

Deviam, ainda, estes empreendimentos em curso no dia 30 de março de 1988 requerer a celebração do compromisso até o dia 31 de dezembro daquele ano, de forma escrita, mediante protocolo no órgão ambiental competente.

O prazo não é suficiente para que todos os empreendimentos possam se adequar, essa é a preocupação de Agreli::

A crítica singular cabível ao ato normativo em tela, qual seja, a Medida Provisória 1.710, de 1988, consubstancia-se no prazo máximo fixado para o protocolo de requerimento de assinatura do Termo de Compromisso junto ao órgão ambiental, que expirou no dia 31.12.1998, prazo este, que certamente não será suficiente para que todos os empreendedores consolidem o instrumento junto ao órgão ambiental. Necessário se faz, que o Estado fixe um prazo maior, o que certamente atenderá às necessidades da sociedade civil e política, no que diz respeito, à preservação e recuperação do meio ambiente, na continuidade do desenvolvimento da atividade econômica, na manutenção da empregabilidade e da carga tributária para os cofres públicos.<sup>27</sup>

Os órgãos integrantes do SISNAMA, fora dessas condições temporais acima mencionadas, não estão autorizados a celebrar ajustamento de conduta.<sup>28</sup>

A aludida Medida Provisória 1.710-6/90, ao garantir ao empreendedor a possibilidade de celebração de termo de Compromisso, veio regulamentar e consolidar o ordenamento jurídico que trata da matéria: Lei de Ação Civil Pública e a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

---

<sup>26</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 131.

<sup>27</sup> AGRELLI, Vanusa Murta. **op cit.** p. 113.

<sup>28</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 131.

Desse modo, a referida Medida Provisória veio facultar ao empreendedor a realização de Termo de Compromisso, não traz inovação ao ordenamento jurídico pátrio. A grande vantagem encontra-se na afirmação do direito do empreendedor, consistente na lavratura do termo de ajustamento de conduta, assim como a regulamentação para a celebração de compromisso, em detrimento das incertezas e dúvidas existentes quanto à possibilidade da celebração do termo. Anteriormente tinham-se as indagações: Quem? Quando? Em quais condições?<sup>29</sup>

Essas dúvidas ainda persistem, pois é notório que vários termos de compromisso são firmados com base na lei de crimes ambientais pelos órgãos ambientais de todo o país. Como ficam aqueles empreendimentos antigos, que já exerciam a sua atividade e que não o protocolizaram na data estipulada, 31/12/1998? Como ficam os novos empreendimentos que não existiam a época e que atualmente estão firmando termo de compromisso com base na Lei 9.605/98? Juridicamente como ficam os termos de compromisso firmados pelos órgãos integrantes do SISNMA que não observaram essas condições temporais estipuladas na própria lei?

Tentando responder esses questionamentos, o Supremo Tribunal Federal, em decisão datada de 03/08/2000, deliberou suspender *ex nunc* a eficácia do referido dispositivo fora dos limites da norma de transição, no tocante à sua aplicação aos empreendimentos e atividades que não existiam anteriormente à entrada em vigor da lei de crimes ambientais, até final julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.083-8.

Sobre o assunto argumenta Miranda:

Muito embora tomada em sede de liminar pelo Plenário do STF a decisão indica a tendência de restringir o alcance da referida Medida Provisória à norma de transição, ou seja, apenas e tão somente para os casos de empreendimentos e atividades em curso na data da referida lei 9.605/98, evitando a sua incidência sobre aqueles empreendimentos ou atividades implantados após a sua vigência.<sup>30</sup>

#### 4.5 Prazos

---

<sup>29</sup> AGRELLI, Vanusa Murta. *op cit.* p. 110.

<sup>30</sup> MIRANDA, Augusto. **Mecanismos de compromisso de ajuste e sua aplicação pelos órgãos e agências ambientais.** Disponível no site: [http://old.ecolatina.com.br/br/artigos\(legisl\\_ambiental/legis\\_amb\\_06.asp\)](http://old.ecolatina.com.br/br/artigos(legisl_ambiental/legis_amb_06.asp)), em 06 de outubro de 2005.

A lei de ação civil pública não estabeleceu prazos de vigência que devam estar inseridos no termo de compromisso, no entanto, a especificação do vencimento é indispensável para a exigibilidade da obrigação. Analisando o caso concreto, as partes determinarão um prazo razoável para o cumprimento do avençado no termo de compromisso de ajustamento de conduta.

De forma inovadora, a lei de crimes ambientais no artigo 79-A, inciso III, estabeleceu o prazo de vigência, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre no mínimo de 90 (noventa) dias e o máximo de 3 (três) anos, com possibilidade de prorrogação por igual período. Então, o prazo máximo do termo de compromisso será de 6 (seis) anos.

#### 5 Efeitos do termo de compromisso esculpido na lei de crimes e infrações ambientais

Outra vantagem de se firmar um termo de compromisso, conforme a Lei 9.605/98 são os efeitos que repercutem de forma benéfica para o compromissário ou infrator ambiental.

Sua celebração impede a continuidade das exigências das multas aplicadas, como consequência das infrações administrativas. Isso decorre do artigo 60, *caput* do Decreto Federal 3.179/99, que regulamentou a aplicação da lei de crimes ambientais.

A suspensão dos efeitos das multas é comentada por Fink:

[...] a questão que aqui também se coloca é se a suspensão da exigibilidade se estende a outras espécies de sanção, como por exemplo, a suspensão total ou parcial da atividade e o embargo de obra ou atividade, entre outras. Isso porque, celebrado o compromisso que implique a cessação do dano ou sua correção, nada impede que a obra ou atividade possa ter continuidade, se não houver incompatibilidade ambiental. Em assim sendo, pode-se imaginar possível a aplicação da suspensão da exigibilidade a outras sanções administrativas.

Contudo, ainda que razoável à primeira vista, parece-nos impossível ampliar o alcance do dispositivo que apenas menciona a suspensão da exigibilidade da multa, não fazendo nenhuma referência às outras espécies de sanção. E, convenhamos, a regra é excepcional, já que a transação pelo compromisso, em princípio, opera efeitos meramente civis, sendo a atuação na esfera administrativa completamente independente. Em sendo exceção, assim deve ser tratada,

interpretando-se restritivamente. Portanto, aplica-se tão somente às multas, simples ou diárias.

Mas a suspensão da atividade ou embargo da obra, assim como outras sanções que não se mostrem incompatíveis, poderão ser objeto de deliberação no próprio compromisso de ajustamento, fazendo com que tenham sua exigibilidade suspensa ou as exigência adequada à nova realidade representada pela transação.<sup>31</sup>

Inserir-se aí, como objeto de deliberação, os equipamentos eventualmente apreendidos, mas que não tem nenhuma participação no dano, ou então os equipamentos ou acessórios imprescindíveis para que a atividade continue. É, claro que tal postura deve ser analisada no caso concreto, com muita cautela, visando sempre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também a livre iniciativa e a atividade econômica, que devem caminhar de forma sustentável e equilibradas.

O segundo efeito administrativo está absorto no § 3º, do artigo 60, do Decreto Federal 3.179/99, que ilustra que cumpridas integralmente as obrigações assumidas pelo infrator no termo, as multas simples e diárias serão reduzidas em noventa por cento de seu valor atualizado monetariamente.

O percentual de redução da multa é fixo, não podendo ser inferior ou superior e não pode ser recusado pela autoridade administrativa. Desde, que as obrigações assumidas tenham sido integralmente cumpridas e tenham cessado e recuperado o meio ambiente.<sup>32</sup>

Outro efeito que irá incidir na esfera penal diz respeito que na lei de crimes ambientais são considerados ilícito penal e administrativo as condutas que contrariam normas e os regulamentos da administração pública ambiental. A punição não se restringe às pessoas físicas, sancionando penalmente as pessoas jurídicas, por meio de sanções pecuniárias, suspensão ou interdição de atividades.

No tocante ao reconhecimento da culpa por parte da empresa é a preocupação de Reale Junior e Ferrari:

O artigo 79-A da Lei nº 9.605/98 diz que qualquer dos órgãos ambientais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) está autorizado a celebrar termo de ajustamento de conduta ambiental, não existindo qualquer mandamento que exija o reconhecimento de culpa por parte da empresa, possuindo natureza jurídica de instrumento de transação legal, donde imprescindível configura-se a bilateralidade e

---

<sup>31</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 131.

<sup>32</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 136.



o diálogo entre os envolvidos [...] não pode o Ministério Público (MP) ou qualquer outra autoridade ambiental exigir o reconhecimento de culpa por parte da empresa, configurando-se nula, ilegal e abusiva qualquer cláusula nesse sentido. [...] É mais temerário o fato de que não há na lei qualquer vínculo entre o ajuste da área administrativo-ambiental e a penal, sendo possível, de um lado, o acordo na área administrativo ambiental, e de outro, a responsabilidade criminal derivada exatamente do próprio reconhecimento da suposta degradação ambiental.<sup>33</sup>

O termo de compromisso firmado de acordo com a lei de crimes ambientais estaria excluindo os efeitos civis e criminais. Na esfera penal, porque a lei não atribui nenhuma consequência de ordem criminal a esse termo celebrado, e, qualquer disposição nesse sentido é nula.<sup>34</sup>

Desse modo, enquanto não existir enunciado expresso na norma, será legítimo postular pela suspensão da norma penal ambiental fundada em uma nova concepção sistêmica, tendo a precaução às empresas de observarem antes de assinar qualquer termo de compromisso, que não é possível a punição penal ambiental enquanto suspensa a eficácia da sanção administrativa atentatória ao meio ambiente.<sup>35</sup>

Percebe-se a cautela que as partes devem ter ao assinar o termo de compromisso, especialmente o compromissário, uma vez que está tentando recuperar e regularizar o seu passivo ambiental, observando com atenção os termos do conteúdo da proposta, que podem gerar consequências na esfera penal.

Como frisado, cada proposta de termo de compromisso deve ser analisado sob os critérios da supremacia do interesse público sobre o particular, e dos postulados legais vigentes no ordenamento ambiental pátrio, visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

## 6 Conclusão

O meio ambiente merece uma proteção diferenciada, até porque o que está em jogo é a sobrevivência da própria raça humana, não se concebendo mais as catástrofes

---

<sup>33</sup> REALE JÚNIOR, Miguel; FERRARI, Eduardo Reale. **As armadilhas da legislação ambiental no país**. Retirado do site [http://www.anbio.org.br/bio/biodiver\\_art\\_120.htm](http://www.anbio.org.br/bio/biodiver_art_120.htm). em 06 de outubro de 2005.

<sup>34</sup> FINK, Daniel Roberto. **op cit.** p. 130.

<sup>35</sup> REALE JÚNIOR, Miguel; FERRARI, Eduardo Reale. **op cit.**

que ocorrem na atualidade. Por isso, instrumentos jurídicos são importantes para vislumbrar o equilíbrio harmônico entre os seres humanos e o meio ambiente.

E dentre os instrumentos jurídicos que se destina a tal fim, destaca-se o termo de ajustamento de conduta, especialmente quando realizado na fase pré-processual, ou na esfera administrativa, tutelando não só ao meio ambiente, mas todos os direitos difusos e coletivos.

A aplicabilidade dos termos de ajustamento de conduta no ordenamento ambiental pátrio tem crescido vertiginosamente nos últimos anos, especialmente porque tem se mostrado uma ferramenta célere e eficaz na recuperação ou paralisação de danos ao meio ambiente, indicando ser mais vantajoso para o meio ambiente e para a parte envolvida, do que uma demanda judicial. Permite uma negociação direta com os interessados pela composição do dano, mostrando-se um instrumento importante de tutela e gestão dos recursos ambientais.

Perante os posicionamentos alvitados sobre as duas modalidades de termo de compromisso, imperioso observar que são títulos executivos extrajudiciais, possuindo a mesma natureza jurídica. Todavia, as dessemelhanças são bem marcantes, especialmente no que se refere a legitimidade e a condição temporal.

Não se pode negar que o termo de compromisso inserido na lei de crimes ambientais não pode ser mais utilizado para regularizar atividades ou empreendimentos que deveriam se enquadrar na normativa até dezembro de 98. Seu uso atual e corriqueiro pelos órgãos integrantes do SISNAMA é ilegal, devendo ser abolida.

É lógico que o termo de compromisso pode ser empregado, não com base na lei 9.605/98, mas sim com alicerce na lei de ação civil pública, mesmo existindo toda a controvérsia de quem pode ser parte para firmá-lo, pois afinal, se está diante de um bem indisponível, de ordem pública e interesse de toda a coletividade.

Nos termos do compromisso, os infratores devem cooperar com os órgãos ambientais e com o Ministério Público, cumprindo integralmente todas as avenças estabelecidas, propiciando a conservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, como determina o artigo 225 da Lei Maior.

## **REFERÊNCIAS**

AGRELLI, Vanusa Murta. **O termo de compromisso de ajustamento de conduta do empreendedor à luz da medida provisória 1.710-6/99**. São Paulo: Revista de Direito Ambiental – 15.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública comentários por artigo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública comentários por artigo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

CAPELLI, Silvia. **Atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente**. In: SOARES JÚNIOR, Jarbas; GLAVÃO, Fernando (coord.). Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FINK, Daniel Roberto. **Alternativa à ação civil pública (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta)**. In: MILARÉ, Edis (org.) Ação civil pública – Lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: RT, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **O termo de compromisso de ajustamento de conduta na proteção dos direitos sociais**. Atuação jurídica – ACMP. Ano 4, nº 10, setembro de 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos. conceito e legitimação para agir**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARQUES, José Roberto. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. In: BENJAMIM, Antonio Herman (org.). Direito, Água e Vida, Law, Water and the web of life. São Paulo: Instituto por um Planeta Verde, 2003.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente. **Doutrina – prática – jurisprudência – glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MIRANDA, Augusto. **Mecanismos de compromisso de ajuste e sua aplicação pelos órgãos e agências ambientais**. Retirado do site: [http://old.ecolatina.com.br/br/artigos\(legisl\\_ambiental/legis\\_amb\\_06.asp\)](http://old.ecolatina.com.br/br/artigos(legisl_ambiental/legis_amb_06.asp)), em 06 de outubro de 2005.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **O Compromisso de Ajustamento**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br>, em 10 de novembro de 2004.

PEREIRA, Ana Paula Mendes Simões. **Uma análise do termo de ajustamento de conduta ambiental como instrumento para prevenção e recuperação do dano ambiental.** In: BENJAMIM, Antonio Herman (org.). Congresso Internacional de Direito Ambiental. Paisagem, natureza e direito. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005.

REALE JÚNIOR, Miguel; FERRARI, Eduardo Reale. **As armadilhas da legislação ambiental no país.** Retirado do site [http://www.anbio.org.br/bio/biodiver\\_art.120.htm](http://www.anbio.org.br/bio/biodiver_art.120.htm). em 06 de outubro de 2005.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial.** São Paulo: Saraiva, 1982.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RODRIGUES, Liani Mônica Guedes de Freitas. **Termo de ajustamento de conduta – teoria e prática.** Revista do Ministério Público do Estado do Amazonas. V. 4.

VIEIRA, Fernando Grella. **A transação na defesa da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta.** In ação civil pública, 2001.