

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA AMBIENTAL: UM ESTUDO DE CASO A RESPEITO DA TUTELA DA HIGIEDEZ DO AR ATMOSFÉRICO NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE/RS¹

Vanessa dos Santos Moura²

Liane Francisca Hüning Pazinato³

Sumário: 1. Introdução. 2. Industrialização no município do Rio Grande/RS. 3. O polo industrial e as indústrias de fertilizantes compromissadas. 4. Notas sobre a gênese do TAC. 5. Notas sobre o objeto, forma, requisitos e desconstituição. 6. Breve histórico do IC 72. 7. Conclusões articuladas. 8. Considerações finais. 9. Referências.

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em formular reflexões a respeito do município do Rio Grande/RS a partir de uma análise exploratória no tocante à poluição atmosférica partida das

¹ O presente artigo foi apresentado no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI Brasília (19/07 a 21/07/2017) e publicado originalmente nos anais do evento.

² Advogada (OAB/RS 106414), bacharela em Direito (2015) pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Licenciada (2007), bacharela (2007) e mestre (2011) em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutoranda em Educação Ambiental (FURG). Mestranda em Direito e Justiça Social (FURG).

³ Doutora (2013) em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), com estágio de doutoramento sanduíche na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Mestre (2000) em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora permanente nos cursos de graduação e mestrado em Direito (FURG). Consultora Ad hoc em supervisões institucionais da educação superior da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior. Avaliadora dos cursos de Direito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC.

indústrias de fertilizantes. O problema de pesquisa gira em torno da percepção do TAC firmado nos autos do Inquérito Civil nº 00852.00072/2004 entre o MPRS e as empresas TIMAC Agro e Yara Brasil como um possível instrumento de justiça ambiental. A metodologia consiste em pesquisa bibliográfica e documental, bem assim em análise qualitativa operacionalizada por meio do método indutivo, visando construir generalizações a partir de um estudo de caso.

Palavras-Chave: Estudo de Caso; Fertilizantes; Justiça Ambiental; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS); Rio Grande/RS; Termo de Ajustamento de Conduta.

Abstract: This paper aims to formulate musings on the municipality of Rio Grande based on an exploratory analysis on the air pollution produced by fertilizer industries. The research problem revolves around the perception of the TAC signed in the records of Civil Inquiry No 00852.00072/2004 among the MPRS and the companies TIMAC Agro and Yara Brazil as a possible instrument of environmental justice. The methodology consists of bibliographical and documentary research, as well as qualitative analysis operationalized through the inductive method, aiming to build generalizations from a case study.

Keywords: Conduct Adjustment Agreement (TAC); Rio Grande/RS; Prosecution of the State of Rio Grande do Sul (MPRS); Fertilizers; Environmental Justice.

1 INTRODUÇÃO



artigo 225 da Constituição Federal – adotando o Princípio da Participação – impõe o dever de proteção e de defesa do meio ambiente de forma conjunta, estabelecendo, pois, uma "via de mão dupla" na

relação entre a sociedade e o Poder Público. Para uma efetiva salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado, quis o legislador constitucional dispor, nos artigos 127 e seguintes, que o Ministério Público haveria de desempenhar um importante papel. Na sequência, o legislador infraconstitucional municiou o *parquet* com uma série de instrumentos judiciais e extrajudiciais para o bom desempenho deste mister. A presente pesquisa ocupa-se, pois, de um destes instrumentos, nomeadamente o Termo de Ajustamento de Conduta (doravante TAC).

O presente artigo versa sobre a temática da tutela da higidez ambiental, mormente do ar atmosférico, e apresenta resultados provisórios de uma pesquisa em progresso, mas ainda bastante incipiente. Ela teve início com um estudo de caso levado a efeito de Trabalho de Conclusão de Curso⁴ e desdobrou-se em uma pesquisa de mestrado⁵. Serão apresentados, de forma reunida, as considerações do trabalho monográfico e os resultados parciais obtidos no trabalho investigativo do mestrado.

O objetivo geral consiste em formular reflexões a respeito do município do Rio Grande a partir de uma análise exploratória no tocante à poluição atmosférica partida das indústrias de fertilizantes. Nesta senda, o problema de pesquisa que orientou a escritura deste texto gira em torno da percepção do TAC – mais especificamente o TAC firmado nos autos do Inquérito Civil nº 00852.00072/2004 (doravante IC 72) entre o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (doravante MPRS) e as empresas TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda. e Yara Brasil Fertilizantes S/A – como um possível instrumento de justiça ambiental.

⁴ A pesquisa monográfica intitulou-se *Justiça ambiental e a tutela do meio ambiente: uma análise da utilização do termo de ajustamento de conduta no caso da poluição atmosférica em Rio Grande/RS*, foi defendida e aprovada em outubro de 2015.

⁵ A pesquisa de mestrado teve início em março de 2017 e intitula-se, provisoriamente, *Justiça ambiental e a tutela do meio ambiente: uma análise da utilização do termo de ajustamento de conduta no caso da poluição atmosférica nos municípios gaúchos da região sul*.

A justificativa repousa em dois pilares. Por primeiro, há de se apontar ambas exiguidade e premência de estudos sobre a tutela da higidez atmosférica em municípios, especialmente os industrializados, a fim de que sejam providas soluções eficientes e eficazes. Por segundo, há de se reconhecer que o estudo das ações ambientais locais – i.e., das formas de cooperação dos distintos atores sociais encarregados da proteção do meio ambiente – pode servir como novo paradigma para uma atuação institucional, *in casu*, do MPRS.

A metodologia empregada consiste em pesquisa bibliográfica e documental, bem assim em análise qualitativa operacionalizada por meio do método indutivo – passando do estudo do particular para o geral – tudo com o fito de construir generalizações a partir de um estudo de caso. O referencial teórico é eminentemente interdisciplinar, pugnando pela transversalidade do tema da tutela da higidez do ar atmosférico por diferentes áreas do saber. Foram aportadas as contribuições de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1994, 2002), bem assim Boaventura de Sousa Santos (2000) para a compreensão da ambiência de gênese do TAC. No atinente à literatura específica a respeito do TAC, a pesquisa amparou-se nas proposições de Fernando Akaoui (2015), Alexandre Gravonski (2010), Ana Luiza Nery (2012) e Geisa Rodrigues (2011).

A divisão do artigo respeita a proposta do método; parte-se de uma análise local para, então, construir generalizações a respeito do instrumento TAC. Com efeito, ele está dividido em oito partes, nomeadamente: 1. Introdução; 2. Industrialização no município do Rio Grande/RS; 3. O polo industrial e as indústrias de fertilizantes compromissadas; 4. Notas sobre a gênese do TAC; 5. Notas sobre o objeto, forma, requisitos e desconstituição; 6. Breve histórico do IC 72; 7. Conclusões articuladas; 8. Considerações finais.

2 INDUSTRIALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO

GRANDE/RS

Rio Grande localiza-se no extremo sul do estado do Rio Grande do Sul. Geograficamente, Rio Grande situa-se na planície costeira sul, 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.

No atinente à industrialização do município, o historiador Benito Bisso Schmidt afirma que "Rio Grande foi uma das primeiras cidades gaúchas a apresentar as marcas da sociedade urbano-industrial" (SCHIMIDT, 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 atinente 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.9).

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

inserir-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 (*idem, ibidem, p.9*).

Afirma-se que 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 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.

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 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.

3 O POLO INDUSTRIAL E AS INDÚSTRIAS DE FERTILIZANTES COMPROMISSADAS

Conforme indicado, a esta pesquisa interessaram as indústrias que se compromissaram com o MPRS nos autos do 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.

Por primeiro, de se apontar que ambas Timac e Yara são categorizadas, pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – 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 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 (idem, ibidem, p.242).

Por segundo, dentre os produtos químicos utilizados na fabricação de fertilizantes, destacam-se a amônia e os compostos fluoretados (especialmente Ácido fluorídrico – HF e Tetrafluoreto de Silício – SiF₄), altamente nocivos à saúde humana quando lançados em quantidades superior ao permitido no ar atmosférico – e, justamente, objeto principal da assinatura do TAC enquanto poluentes atmosféricos a serem monitorados. Em estudo recente sobre a percepção da poluição na cidade do Rio Grande, Rogério Piva da Silva e Cassius Rocha Oliveira 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 (SILVA; OLIVEIRA, 2011, p.23).

Cumpra-se 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, *verbis*:

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/Nm³, em base seca e nas condições normais;

6.3.2. Amônia NH₃ - 30 mg/Nm³, em base seca e nas condições normais;

6.3.3. Flúor/fluoreto e seus compostos voláteis: 5 mg/Nm³, 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/Nm³ em base seca e nas condições normais;

4.18. o padrão de emissão para amônia NH₃ é de 30 mg/Nm³ em base seca e nas condições normais;

4.19. o padrão de emissão para flúor/fluoretos e seus compostos voláteis é de 5 mg/Nm³ em base seca e nas condições

normais;

A segunda planta da empresa, antiga Bunge Fertilizantes S/A, está devidamente licenciada pela L.O. nº 867/2013-DL. O padrão de emissão dos produtos químicos constantes do TAC é igual ao da L.O. nº 878/2013-DL (e, portanto, igual ao da TI-MAC Agro), sendo que as condicionantes também encontram-se dispostas do item 4.17 ao 4.19.

Introduzidas as L.O.s, calha trazer – antes de adentrar no estudo de caso em si – alguns apontamentos a respeito do TAC.

4 NOTAS SOBRE A GÊNESE DO TAC

Na arrancada, 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 nº 7.347/1985 (LACP).⁶ Isso porque a doutrina aponta a existência de outras modalidades de ajustamento de conduta, *verbi gratia*, o Compromisso de Cessação de Conduta da Lei nº 12.529 ou mesmo os termos de compromisso previstos na Lei de Crimes Ambientais.

Por primeiro disparo, de se 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 nº 7.244/1984), porém, foi com o ECA (promulgado um pouco antes do CDC), em seu art. 211, que pela primeira vez se tratou do instrumento "termo de ajustamento de conduta" nos mesmos termos da disposição da LACP (*idem*, *ibidem*, p.376). Brevemente, tentar-se-á contextualizar a origem do instituto – é que o bom entendimento de quaisquer institutos jurídicos passa pela análise do contexto da

⁶ § 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.

sua gênese.

A doutrina aponta que o referido instrumento adveio na chamada "Segunda Onda" do Movimento de Acesso à Justiça no Brasil (idem, *ibidem*, 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, "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* (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

A terceira onda, mais ampla, diz com a reforma dos Códigos a que a provida a efetividade da prestação jurisdicional. Consoante Cappelletti e Garth, há um enfoque global de acesso à justiça, visando a simplificação do direito, a desburocratização e desformalização deste (idem, *ibidem*, p.51/52). O reflexo, no

Brasil, desta terceira onda pode ser verificado nas Leis n.º 7.244/1984, 9.099/1995, 10.259/01, nas reformas do CPC levadas a efeito desde 1994 e ainda na Lei n.º 9.307/1996. Dessarte, é nessa ambiência que se dá a gênese e a evolução do TAC.

5 NOTAS SOBRE O OBJETO, FORMA, REQUISITOS E DESCONSTITUIÇÃO

O objeto do TAC 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 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 comprometidas 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 são "a forma escrita, um agente com atribuição ao menos em tese para firmá-lo e algum objeto, de regra uma obrigação" (GRAVONSKI, 2010, p.389). Sobre os requisitos de validade, Gravonski 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" (idem, ibidem, 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, 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 a mesma via pela qual 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 Conselho Nacional do Ministério Público – 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 de justiça ambiental. Vistos estes elementos, pode-se partir, pois, para a apreciação do ajustado no TAC levado a efeito nos autos do IC 72.

6. BREVE HISTÓRICO DO IC 72⁷

O IC 72 foi instaurado no dia 02 de setembro de 2004 pelo Promotor de Justiça Dr. Francisco Luiz Rocha Simões Pires, titular da Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande à época. 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 de jornal local, datada de 09 de agosto de 2004, a relatar que a

⁷ O resumo do Inquérito Civil em questão e reproduzido quase que em sua totalidade foi realizado pelo Secretário de Diligências Douglas Teixeira Barroco, à época lotado na Primeira Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande.

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*” (POLUIÇÃO, 2004, s/p). Em diligência *in loco* no distrito industrial, o Secretário de Diligências realizou levantamento fotográfico a abarcar as seguintes empresas: Granel Química, Roullier Brasil, Bunge Fertilizantes, Bunge Alimentos, Adubos Trevo, Petrobrás e Bianchini.

Em 28 de maio de 2008 foi editada portaria complementar pelo Promotor de Justiça Dr. José Alexandre Zachia Alan em que se fez constar como investigadas as empresas Bunge Fertilizantes S/A, Yara Brasil Fertilizantes S/A e Roullier Brasil Ltda. e como requerente o MPRS, tendo por objeto apurar o efeito poluente sinérgico, ou seja, a capacidade de poluição do 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 Roullier, Bianchini S/A, Bunge Alimentos e Yara Brasil.

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 Divisão de Assessoramento Técnico – DAT para análise dos dados remetidos e vistoria física nas empresas: Yara Brasil Fertilizantes, Roullier Brasil, Bunge Fertilizantes e Bianchini S/A.

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, a saber, n.º 00852.00062/2001 a tratar da Bunge Fertilizantes S/A; n.º 00852.00130/2008, da Yara Brasil Fertilizantes S/A; n.º 00852.00131/2008, da TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda. Ao depois, 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 07 de 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.

Foram ajustadas diversas reuniões a tratar da formalização do Termo de Ajustamento de Conduta acerca do tema dos autos. No dia 30 de julho de 2013 houve reunião na sede da empresa TIMAC AGRO para a apresentação do equipamento a ser adquirido pelas empresas 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 empresa de nome BIRTECH, que, atualmente, 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 (NH_3 , 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.

Por certo 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 vênha 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.⁸ 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.

⁸ O exemplo das maçãs foi retirado da famosa obra de Ulrich Beck, *Sociedade de Risco; rumo a uma outra modernidade* (BECK, 2011).

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, acolhendo-se integralmente sugestão partida da GASMET, a saber, a fabricante dos equipamentos de medição de gases, 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. 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 da GASMET; 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, a GASMET recomendou, analisadas as particularidades do Município, a 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 imediatas para os casos de necessidade de conferir os níveis de emissões das fontes primárias; a 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, houve o ajuste com as empresas pela aquisição de Estação de Monitoramento da Qualidade do Ar – EMQAr a ser fornecida pela BIRTECH para o monitoramento da qualidade do ar, mais precisamente o analisador CX4015, fabricado pela GASMET, que mede os gases HF, SiF₄, NH₃.

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. A GASMET apontou 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.

Assim, em 08 de janeiro de 2014, as empresas TIMAC Agro Indústria e Comércio de Fertilizantes Ltda. e Yara Brasil Fertilizantes S/A, na qualidade de compromissadas; o MPRS, representado pelo Promotor de Justiça da Primeira Promotoria de Justiça Especializada, Dr. José Alexandre da Silva Zachia Alan; a FEPAM, na qualidade de interveniente, celebraram o TAC nos autos do IC 72.

De se dizer que 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. 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. Veja-se que 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.

Com efeito, 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 compromitentes.

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 atendo-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, atendendo-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

CLAÚSULA 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.

CLAÚSULA 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.

CLAÚSULA 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, pois, a necessidade de cooperação para que o ajustamento fosse levado a efeito. Retornando novamente ao ajustamento com as empresas de fertilizantes, foram estipulados

os prazos de exigibilidade das condutas. Neste sentido, foi acordado 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 deverão 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 servem 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.

Vistas e analisadas as cláusulas pactuadas, passa-se às conclusões articuladas que foram extraídas deste estudo de caso.

7 CONCLUSÕES ARTICULADAS

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 as empresas 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:

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 (MAR-CHESAN; 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 se aplica ao risco conhecido, i.e., "identificado através de pesquisas, dados e informações ambientais ou ainda porque já ocorreu anteriormente" (OLIVEIRA, 2012, p.45). Neste sentido, cedições os 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 outros.

No atinente ao segundo ponto, Ana Luiza Nery preconiza a natureza do TAC como negócio transacional híbrido, revestido de bilateralidade e consensualidade (NERY, 2012). *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 Promotora de Justiça com os representantes das indústrias, ocasiões nas quais – democraticamente – a expertise de todos os técnicos (do *parquet*, das indústrias, da FEPAM e mesmo da BIRTECH e da GASMET) era ouvida e amplamente debatida. Disso extrai-se 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. E, destaca-se, que a ótica de "justiça ambiental" acolhida nesta pesquisa tem menos a ver com as propostas (filosóficas) de Acseirald, Mello e Bezerra (ACSELRAD; MELLO; 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. Assim, finda a análise do clausulado entre o compromissário e os compromitentes, passe-se de pronto às considerações finais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa girou em torno de perceber o TAC como um possível instrumento de justiça ambiental e, crê-se, que neste artigo há elementos bastantes para uma resposta positiva. A tanto, empreendeu-se um estudo de caso, qual seja, o exame apurado de um Termo que culminou com a implantação da EMQAr em Rio Grande/RS com o fito de controlar a emissão de poluentes – partidos das indústrias de fertilizantes locais – que possam vir a causar deterioração da qualidade do ar atmosférico. O trabalho buscou subsídios, por intermédio da análise de determinada situação micro/local (i.e., do Município do Rio Grande), para pensar o problema da poluição em escala maior (MOURA; LOBATO, 2016, no prelo).

De todo o exposto, percebe-se que o TAC, quando calcado na negociação, respeitados os princípios de direito público (especialmente a prevenção e a precaução), quando construído por meio do diálogo com os particulares, pode oferecer resposta jurídica efetiva à questão ambiental (MOURA; LOBATO, 2016, no prelo). Pensa-se que a situação micro tratada neste artigo pode ser facilmente ampliada para âmbitos maiores. Calha esclarecer, outrossim, que muito embora se tenha identificado uma ação que resultou em impactos considerados positivos por parte

do MPRS, não significa que todos os TACs são levados a cabo desta forma e mesmo que o instrumento não tenha a sua lógica precípua muitas vezes subvertida.



REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia 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*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco; rumo a uma outra modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- 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.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2007.
- 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.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- GRAVONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas Extraprocessuais*

- de Tutela Coletiva; a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. 4ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.
- MOURA, Vanessa dos Santos; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. *Justiça ambiental e a tutela do meio ambiente: uma análise da utilização do termo de ajustamento de conduta no caso da poluição atmosférica em Rio Grande/RS. I Seminário Internacional Tutelas à Efetivação de Bens Indisponíveis* [E-book]. Porto Alegre: Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP, 2016. No prelo.
- NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. *Compromisso de ajustamento de conduta: teoria e análise de casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. *Direito Ambiental*. Niterói: Impetus, 2012.
- POLUIÇÃO deve ser denunciada pela comunidade. *Bom dia Comunidade*, Rio Grande, 09/08/2004, s/p.
- 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*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade*. 7ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2000.
- SCHMIDT, Benito Bisso. "A Diretoria dos Espíritos da Classe:

a "Sociedade União Operária" de Rio Grande (1893-1911)". *Cadernos AEL*. Campinas: 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: Editora da FURG. n. 15, p. 21-31, 2011.