



**UFG**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
ESCOLA DE AGRONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIO

LUCIANA RAMOS JORDÃO

**Análise dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo  
Ministério Público de Goiás em Áreas de Preservação Permanente  
rurais na bacia do Rio Meia Ponte**

GOIÂNIA  
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
ESCOLA DE AGRONOMIA

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação     Tese

### 2. Nome completo do autor

Luciana Ramos Jordão

### 3. Título do trabalho

ANÁLISE DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUITA FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE RURAIS NA BACIA DO RIO MEIA PONTE

### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
  - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Sybelle Barreira, Professora do Magistério Superior**, em 14/12/2021, às 14:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA RAMOS JORDAO, Discente**, em 14/12/2021, às 21:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2537509** e o código CRC **1910105D**.

LUCIANA RAMOS JORDÃO

**Análise dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo  
Ministério Público de Goiás em Áreas de Preservação Permanente  
rurais na bacia do Rio Meia Ponte**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócio (PPGAGRO) da Escola de Agronomia da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Doutora em Agronegócio.

Área de Concentração: Sustentabilidade e Competitividade de Sistemas Agroindustriais.

Linha de Pesquisa: Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Sybelle Barreira

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Jordão, Luciana Ramos

Análise dos Termos De Ajustamento De Conduta firmados pelo Ministério Público de Goiás em Áreas de Preservação Permanente Rurais na Bacia do Rio Meia Ponte [manuscrito] / Luciana Ramos Jordão. - 2022.

147 f.

Orientador: Prof. Sybelle Barreira.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Escola de Agronomia (EA), Programa de Pós-Graduação em Agronegócio, Goiânia, 2022.

Apêndice.

1. Desenvolvimento rural. 2. Direitos humanos. 3. Agronegócio. 4. Interesse público. 5. Direitos difusos. I. Barreira, Sybelle, orient. II. Título.

CDU 349.6



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

ESCOLA DE AGRONOMIA

**ATA DE DEFESA DE TESE**

Ata Nº **02/2021** da sessão de Defesa de Tese de **Luciana Ramos Jordão** que confere o título de Doutora em **Agronegócio**, na área de concentração em **Sustentabilidade e Competitividade dos Sistemas Agroindustriais**.

Aos catorze dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e um, a partir das 08h, por videoconferência (plataforma Meet do Google), realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada "ANÁLISE DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE RURAIS NA BACIA DO RIO MEIA PONTE". Os trabalhos foram instalados pela Orientadora, Professora Doutora Sybelle Barreira (EA/UFV), com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora Francine Neves Calil (EA/UFV); Professora Doutora Graciella Corcioli (EA/UFV); Professora Doutora Maria José Brito Zakia (UNESP); e Professora Doutora Vilma de Fátima Machado (SDH/UFV). Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Professora Doutora Sybelle Barreira, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos catorze dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e um.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Sybelle Barreira, Professora do Magistério Superior**, em 15/03/2022, às 09:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Francine Neves Calil, Professora do Magistério Superior**, em 15/03/2022, às 09:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Graciella Corcioli, Professora do Magistério Superior**, em 15/03/2022, às 10:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA JOSE BRITO ZAKIA, Usuário Externo**, em 18/03/2022, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vilma De Fátima Machado, Professor do Magistério Superior**, em 22/03/2022, às 22:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufv.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufv.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2757734** e o código CRC **D14943A8**.

Aos meus pais, aos meus irmãos,  
ao Mor e à Lara.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Goiás, por permanecer como espaço de luta pela educação e pela justiça.

Ao Ministério Público de Goiás, por gentilmente ter aberto espaço para receber essa pesquisadora, e aos servidores e servidoras que fazem o melhor que podem na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

À Secretaria de Segurança Pública e à SANEAGO pelo atendimento prestimoso e pela disposição em compartilhar dados, documentos e informações.

À Universidade Estadual de Goiás, que me permite o exercício da docência e da pesquisa com autonomia. Meus agradecimentos à comunidade acadêmica, docentes, discentes e técnicos, por se manterem firmes na busca por dias melhores.

Ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal de Goiás (PPGAGRO-UFG), devo meus agradecimentos por proporcionar tempos de ricas experiências acadêmicas, de amadurecimento profissional e pessoal.

À Profa. Dra. Sybelle Barreira, pela gentileza em me acolher como sua orientanda, e pelo exemplo de profissionalismo, dedicação e competência que me trazem orgulho e me fazem recordar que a mulheres podem todas as coisas.

A todos os professores do PPGAGRO-UFG, por compartilharem seu tempo e conhecimento em nome da construção de saber crítico.

Aos colegas do PPGAGRO, em especial, ao Lázaro, que contribuiu com seus conhecimentos e com a obtenção das imagens de satélite que foram fundamentais na construção dessa pesquisa.

À Valquíria e ao Thiago, melhores presentes que encontrei no PPGAGRO e que se tornaram, ao longo desses anos, meus grandes amigos, parceiros de pesquisas, bancas, orientações, angústias, alegrias e viagens (antes e, espero eu, depois da pandemia). Obrigada pelos materiais, perguntas e críticas.

Ao meu amigo Junior, por todas as conversas sobre o mundo agrário, econômico, acadêmico e não acadêmico.

Às amigas Aline, Natália, Bebel, Denise, Anne, Juliana, Susana e Karla, pela amizade, força e exemplo de luta.

À minha sogra, Nilva, pelo apoio e incentivo que só uma mãe saberia dar.

Aos meus pais, Ilza e Saintclair, que apesar de terem formação em outras áreas, sempre leram meus trabalhos, e ainda fizeram a gentileza de comentar os textos e comparecer às sessões de defesa, congressos e aulas.

Aos meus irmãos, Gustavo e Marcelo, que dentro da exatidão de seus universos, contribuíram com seu carinho, suas piadas e com a disposição em me ajudar sempre que precisei.

Ao meu marido, Vinícius, com quem tive a felicidade de dividir as conquistas acadêmicas desde a época da graduação e que sempre soube compreender que a academia tem um lugar especial no meu coração. Obrigada por cuidar tão bem de mim.

À Lara, minha filhinha, parte mais importante do meu Lattes, que me chegou no meio da elaboração dessa pesquisa. Obrigada por iluminar meus dias.

*During times of universal deceit,  
telling the truth becomes a revolutionary act.*

(George Orwell)

A decisão firme de um povo é mais  
forte que qualquer poder governamental.

(Caio Prado Junior)

## RESUMO

Essa pesquisa analisa os resultados obtidos na recomposição de danos causados às Áreas de Preservação Permanentes localizadas nos municípios que integram a bacia do Rio Meia Ponte, em Goiás a partir da verificação dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) elaborados com a participação do Ministério Público estadual. A pesquisa mapeia as comarcas e promotorias, vinculando-as às quantidades de crimes ambientais cometidos entre os anos de 2017 e 2019. Após selecionar cinco promotorias que teriam os TACs verificados, identifica os documentos que mencionam a existência de danos ocorridos em Áreas de Preservação Permanente entre 2014 e 2021. Os documentos são lidos e descritos, considerando os critérios da pesquisa. Identifica padrões mínimos de conteúdo e validade dos acordos, tendo em vista os pressupostos de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos, bem como o interesse na reparação integral dos danos perpetrados. Os critérios são sistematizados a fim de permitir a análise de sete TACs encontrados e dispor sobre o atendimento de parâmetros mínimos de qualidade técnica. Além disso, são identificados cinco imóveis rurais de compromissários e realizada análise das imagens de satélite por meio de comparação temporal da situação das Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais a serem recompostas e propostas no Cadastro Ambiental Rural. Por meio de análise qualitativa, a pesquisa conclui que os requisitos definidos pelo Direito não são suficientemente atendidos pelos textos formulados pelo Ministério Público. Faltam informações relevantes sobre os compromissários, sobre a identificação das áreas e sobre as obrigações consignadas nos acordos. Em nenhum dos documentos foi verificada a recomposição da área degradada. O Ministério Público confere maior valor à apresentação de documentos do que à realidade da área e a possibilidade de cumprimento da função ecológica. O modelo de gestão ambiental dos espaços protegidos pelo Código Florestal, mesmo com a facilidade de acesso aos dados do Cadastro Ambiental Rural e possibilidade de uso de técnicas de sensoriamento remoto, é deficiente e encontra nos TACs forma de legalização da degradação ambiental.

**PALAVRAS-CHAVES:** Desenvolvimento rural. Direitos humanos. Agronegócio. Interesse público. Direitos difusos.

## ABSTRACT

This research analyses the results on damage recomposing in Permanent Preservation Areas located in cities that integrate the Meia Ponte River basin by verifying the Alternative Dispute Resolution Agreements (ADRs) in which Public Prosecutors take part. The research maps the judiciary districts and links them to environmental crimes committed between 2017 and 2019. After selecting five districts that would have their ADRs examined, it identifies the agreements that mentioned damages on Permanent Preservation Areas from 2014 to 2021. The agreements are read and described according to the research criteria. It identifies minimum patterns of content and validity considering existence, validity and efficacy criteria of contracts, and its interest in total repairing the damage caused to the environment. These criteria are systematically organized so that they can be used to analyze seven ADRs that were found during the research. The goal, during this step, is to examine if the agreements comply with minimum technical quality required by Brazilian Law. Also, it identifies five rural properties belonging to the ADRs participants in order to verify them by satellite images. These images permit temporal comparison of the areas and make it possible to see if there are Permanent Preservation Areas and Legal Reserved Areas that still have to be recomposed and the proposition on doing so according to the Rural-Environmental Registration. By qualitative analyses, the research concludes that the criteria established by Escada Ponteana are not sufficiently complied by the ADRs in which state Public Prosecutors take part. Important data on the parts, on the areas and on the obligations are not mentioned or forgotten. The restoration of the damaged areas was not verified in any of the rural properties analyzed. Public Prosecutors value documents over the reality of the areas and the possibility of complying with the ecological role. The way public officers deal with areas under Forest Code protection, even though it is easy to access data from the Rural Environmental Registry (CAR) and it is possible to use remote sensing techniques, is not efficient and uses TACs as instrument to oversee environmental damage.

**KEYWORDS:** Rural development. Human rights. Agribusiness. Public interest. Diffuse rights. rural.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Academia Brasileira de Ciências
ACP	Ação Civil Pública
ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
ANA	Agência Nacional de Águas
APP	Área de preservação permanente
CAOAMA	Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEJUSC	Centro Judicial de Solução de Conflitos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
EMATER	Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária
Agropecuária	
EUA	Estados Unidos da América
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICP	Inquérito Civil Público
IDM	Índice de Desenvolvimento dos Municípios
IMB	Instituto Mauro Borges
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MP	Ministério Público
MPGO	Ministério Público de Goiás
ONG	Organização Não Governamental
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PROJUDI	Processo Judicial Digital
SANEAGO	Saneamento de Goiás
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SECIMA	Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura Cidades e Assuntos Metropolitanos
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento
SIG-MPSC	Sistema de Informação e Gestão do Ministério Público de Santa Catarina
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 OBJETIVOS .....	19
1.1.1 Objetivo geral.....	19
1.1.2 Objetivos específicos .....	19
1.2 HIPÓTESES.....	20
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA .....</b>	<b>21</b>
2.1 DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E DO CÓDIGO FLORESTAL ....	21
2.2 DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....	30
2.2.1 Conceituação .....	34
2.2.2 Procedimentos .....	41
2.3 DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE POR MEIO DA ELABORAÇÃO DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....	47
2.4 DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....	53
2.5 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DO ESTADO DE GOIÁS E DA BACIA DO RIO MEIA PONTE.....	58
2.5.1 Do estado de Goiás.....	58
2.5.2 Municípios goianos banhados pela da bacia do Rio Meia Ponte .....	62
2.6 ANÁLISE DOS EFEITOS PRODUZIDOS A PARTIR DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA CONTRÁRIA À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL .....	67
<b>3 MATERIAIS E MÉTODOS.....</b>	<b>82</b>
3.1 DA COLETA DE INFORMAÇÕES .....	82
3.1.1 Da seleção das promotorias analisadas .....	82

3.1.2 Da obtenção dos Termos de Ajustamento de Conduta .....	86
3.2 DA ANÁLISE DOS EFEITOS OBTIDOS APÓS A REALIZAÇÃO DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	89
3.2.1 Da seleção dos requisitos .....	90
3.2.2 Dos resultados obtidos após os Termos de Ajustamento de Conduta.....	91
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>95</b>
4.1 CASO N. 1 .....	98
4.3 CASO N. 2 .....	104
4.4 CASO N. 3 .....	107
4.3 CASO N. 4 .....	111
4.4 CASO N. 5 .....	114
4.5 CASO N. 6 .....	116
4.5 CASO N. 7 .....	120
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>126</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>128</b>
<b>7 FINANCIAMENTO DA PESQUISA.....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>
LIVROS, MONOGRAFIAS E ARTIGOS CIENTÍFICOS.....	134
DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS .....	138
TEXTOS LEGISLATIVOS E JURIRPRUDENCIAIS .....	140
TEXTOS JORNALÍSTICOS .....	144
PROGRAMAS DE COMPUTADOR.....	144
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>145</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa trata dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) que versam sobre a reparação de danos causados às Áreas de Preservação Permanentes (APPs) rurais dos municípios que integram a bacia do Rio Meia Ponte, em Goiás. O objetivo é verificar a atuação do Ministério Público de Goiás enquanto legitimado a realizar acordos para recompor APPs rurais degradadas e avaliar se o trabalho produz resultados práticos condizentes com a função ecológica que se espera desses espaços. A análise visa, a partir dos dados relacionados aos TACs e sua aplicação em concreto, discutir a gestão ambiental para além dos documentos e certidões que orientam a aplicação do Direito.

O Programa de Pós-graduação em Agronegócios possui grande preocupação com a produção de dados e a verificação de políticas públicas. Trata-se de programa interdisciplinar que permitiu a desafiadora convivência entre uma pesquisadora da área jurídica e sua orientadora, que tem formação e pesquisa na Engenharia Florestal com atuação voltada para o campo. O resultado dessa parceria, que se expressa nessa tese, é uma pesquisa que busca responder se os TACs têm funcionamento prático no que tange à retomada da função ecológica das APPs rurais por meio da análise de documentos de processos judiciais, administrativos e de imagens de satélite.

Dentro da lógica do texto constitucional, o Ministério Público (MP) tem obrigação de zelar pelo meio ambiente enquanto direito humano fundamental. Para que essa função seja desempenhada, o constituinte atribuiu ao MP a possibilidade de propor uma ação específica (Ação Civil Pública), que visa apurar responsabilidade civil. Ou seja, o Ministério Público<sup>1</sup> tem o dever de perseguir o poluidor para que ele recomponha os danos ambientais causados de modo integral, nos termos do art. 225, da Constituição. Afinal, considerando-se que o dano ambiental não tem seu alcance limitado por fronteiras ou prazos, constitui interesse público e dever do Estado cuidar para que toda a sociedade não sofra com os prejuízos decorrentes de condutas nocivas ao meio ambiente.

A proteção jurídica ao meio ambiente se estabeleceu a partir da percepção de que os efeitos danosos do uso predatório da natureza consistem em questão de interesse global. As

---

<sup>1</sup> Os membros do Ministério Público estadual exercem a função de Promotores de Justiça quando atuam junto à primeira instância. Aqueles que trabalham em segundo grau de jurisdição, junto aos Tribunais, ocupam a função de Procuradores de Justiça. Em ambos os casos, devem obedecer à legislação que regulamenta a carreira, regida pela Lei n. 8.625, de 1993. Em Goiás, a atividade do Ministério Público é regida pela Lei Complementar n. 25, de 1998.

Os integrantes do Ministério Público Federal, que desempenham a função inicial de Procuradores da República, atuam perante a Justiça Federal são regidos pela Lei Complementar n. 75, de 1993.

consequências de um desastre ambiental, por vezes, não se restringem às fronteiras do país onde reside o causador do problema. Por isso, ao longo do século XX, uma série de desastres ambientais com efeitos transnacionais<sup>2</sup> ganhou atenção dos estudiosos, da mídia e das populações em razão de potencial ameaça à vida no planeta<sup>3</sup>. E, como parte da resposta às pressões por soluções que servissem para conter eventuais danos ambientais, houve inserção da discussão a respeito da proteção do meio ambiente e da necessidade de se elaborar políticas públicas que limitassem a atuação de indivíduos, empresas e do próprio Estado nos textos constitucionais de diversos países. Entre eles, por exemplo, destacam-se Portugal (1976), Argentina (1994) e Brasil (1988).

A presença da matéria na Constituição brasileira de 1988, no contexto de pressões por medidas suficientes a conter as consequências dos problemas ambientais, indicava que o Estado e a sociedade brasileira reconheciam a importância da proteção ambiental e se comprometiam a agir positivamente para alcançar os objetivos vinculados à promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O compromisso constitucional com o desenvolvimento sustentável se expressaria, ainda, no fato de o Estado não atuar para diminuir a proteção do meio ambiente. E, para além disso, só seria válida a interpretação do Direito que respeitasse a qualidade de vida e o bem-estar social. Dessa forma, oferecia-se resposta às pressões internacionais para que fossem tomadas providências no sentido de evitar que a má gestão do ambiente causasse prejuízo ao modo de vida dos países ditos desenvolvidos.

Quando um assunto é colocado no texto constitucional, todos os âmbitos de discussão pública e privada devem ter atenção ao comando dado. Assim, a partir da inclusão da defesa do meio ambiente entre os princípios regentes da ordem econômica (art. 170, da Constituição) e da ordem social (art. 225, da Constituição) todas as decisões públicas e privadas que envolvem o uso da natureza, a saúde e a qualidade de vida das pessoas devem ser pensadas de modo a conferir responsabilidade aos causadores de eventuais danos. A ideia de responsabilização inclui não apenas atitudes que sirvam para evitar sua ocorrência, mas também a tomada de providências para reparar os prejuízos causados de modo integral.

---

<sup>2</sup> Entre outros desastres, Machado (2005) cita as chuvas radioativas decorrentes de testes feitos com armas atômicas a milhares de quilômetros das áreas de testagem, os danos causados à fauna marinha do atol de Bikini, no oceano Pacífico em razão de teste com bomba de hidrogênio, os riscos derivados da utilização de inseticidas e pesticidas sintéticos e a chuva ácida recorrente em países escandinavos ao final dos anos 1960.

<sup>3</sup> Sobre a percepção acerca da questão ambiental e de seu uso para justificar tratamentos institucionais dados pelos países a partir da Conferência de Estocolmo, recomenda-se a leitura de Machado (2005). A autora discute o entendimento segundo o qual os problemas ambientais têm origem na situação de pobreza de alguns países, em lugar de os vincular à industrialização e à utilização predatória do meio ambiente. Em sua análise, trata do discurso do desenvolvimento sustentável como artifício utilizado para justificar suposta possibilidade de reprodução indefinida do capital a partir de estratégias que permitam a industrialização de todas as sociedades.

De acordo com Brancalion (2010), para que um instrumento jurídico-legal seja entendido como resposta suficiente à degradação é necessário avaliar se as áreas possuem capacidade de autossustentação. Logo, uma APP recomposta seria aquela capaz de sobreviver sem intervenção humana e se manter de pé sem ser invadida por pastagens. Uma APP sem capacidade de autossustentação depende de contínuo manejo para que as árvores permaneçam no local e não é capaz de atender sozinha à preservação da diversidade biológica e de conservação da qualidade dos mananciais de água (HONDA; DURIGAN, 2017).

Dentro de um sistema que busca ser coerente, se a Constituição brasileira atribui ao Ministério Público o papel de buscar a responsabilização integral do poluidor pela degradação das APPs, cabe ao MP verificar se as medidas adotadas são, de fato, suficientes para que o dano seja realmente encerrado. E, mesmo que haja documentos que atestem ausência de prejuízo, se o dano ambiental persiste, é dever do MP continuar trabalhando para sua integral reparação. Afinal, conforme entendimento ratificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), não há direito de poluir (STF, 2016).

A literatura da área jurídica apresenta os TACs como importante instituto na busca por soluções consensuais e eficazes. Os trabalhos produzidos pelos estudiosos do Direito colocam como avanço o fato de os TACs permitirem dispensar a espera pelo longo e moroso caminho do processo até que o Judiciário dê sua resposta. Diante da emergência das questões vinculadas ao meio ambiente, sobretudo em âmbito local, em que o represamento de um curso d'água pode significar a ruína e a fome de famílias que residem após um barramento, há necessidade de se pensar em soluções passíveis de implementação imediata. Nesse sentido, e tendo em vista o incentivo institucional à conciliação, desenvolveu-se, no Brasil, a possibilidade de o Ministério Público firmar acordos com poluidores visando a adequação mais rápida de suas atividades à legislação.

Assim, a pesquisa tem natureza qualitativa pautada na análise de casos selecionados a partir de critérios que incluíram o mapeamento da bacia do Rio Meia Ponte e a seleção de municípios em que houvesse maior quantitativo de infrações ambientais registradas no estado de Goiás.

A escolha dos locais e seu agrupamento em promotorias considerou ainda a existência de áreas em que fossem desenvolvidas atividades rurais típicas<sup>4</sup>. Assim, a despeito de número considerável de crimes ambientais registrados no município de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, integrantes da região metropolitana da capital de Goiás, estes

---

<sup>4</sup> Nesta pesquisa, segue-se o conceito de imóvel rural próprio do Direito Agrário, que entende serem rurais os imóveis onde se desenvolve atividades agrárias (BORGES, 1998; MARQUES, 2015; ZELEDÓN, 2013).

municípios não foram avaliados pela pesquisa. A inclusão desses municípios poderia conduzir a conclusões dissonantes em razão de se tratarem de locais marcados por problemas ambientais eminentemente urbanos que não se aderem à linha do Programa de Agronegócio. Conforme Santos (2019), cerca de metade das áreas desses municípios estão ocupadas por áreas urbanas consolidadas ou em expansão. Já Inhumas, possui menos de 5% de seu espaço recoberto por áreas urbanas, mas tem aproximadamente 60% do município recoberto por pastagens ou agricultura e quase 20% de solo exposto. Em Goiânia e Aparecida, há menos de 10% de solos expostos (SANTOS, 2019). As escolhas que levaram à seleção da amostra são detalhadas em capítulo específico.

São analisadas duas hipóteses. A primeira, se coloca no fato de os TACs não serem efetivos na proteção ambiental no que tange à recomposição de APPs rurais degradadas porque seu cumprimento não implica a retomada da função ecológica de APPs rurais. Além disso, avalia-se que o Estado, por meio da atuação do Ministério Público, não realiza gestão ambiental eficiente quando da elaboração e da fiscalização do cumprimento dos TACs, o que consolida situações de degradação de APPs e prejudica mananciais de água.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo geral

Analisar os resultados obtidos após a realização de TACs que envolvem Áreas de Preservação Permanente em áreas rurais de municípios que compõem a Bacia do Rio Meia Ponte.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- Identificar as informações relacionadas à área da pesquisa e às infrações cometidas em Áreas de Preservação Permanente;
- Estabelecer critérios para orientar a tomada de decisão dos integrantes do MPRO quando da elaboração e acompanhamento de TACs sobre infrações ambientais cometidas em APPs rurais;

- Analisar os imóveis rurais identificados pela pesquisa a fim de verificar a recomposição das APPs por meio de imageamento de satélite;

## 1.2 HIPÓTESES

- Os TACs não são efetivos na proteção ambiental no que tange à recomposição de APPs rurais degradadas porque seu cumprimento não implica a retomada da função ecológica de APPs rurais.
- O Estado, por meio da atuação do Ministério Público, não realiza gestão ambiental eficiente quando da elaboração e da fiscalização do cumprimento dos TACs, o que consolida situações de degradação de APPs e prejudica mananciais de água.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

A revisão da literatura se organiza de modo a discutir os principais conceitos necessários a realizar a discussão sobre os efeitos práticos dos TACs que envolvem APPs rurais dos municípios que compõem a bacia do Rio Meia Ponte.

Entende-se ser necessário fornecer noções histórico-jurídicas concernentes à legislação que rege essas áreas bem como discutir o papel institucional do Ministério Público e a utilização dos TACs como instrumento de concretização do comando constitucional.

Além disso, importa caracterizar a área de pesquisa e estabelecer os critérios que serão utilizados para orientar a produção de dados e posterior análise.

### 2.1 DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E DO CÓDIGO FLORESTAL

O reconhecimento constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à sadia qualidade de vida no texto publicado em 1988 decorreu de discussão internacional realizada, a partir das décadas de 1960-70, e da Conferência de Estocolmo<sup>5</sup>. O debate foi resultado da preocupação com a (im)possibilidade de manutenção do desenvolvimento econômico e tecnológico em razão da degradação do ambiente. Em razão disso, estabeleceu-se discurso voltado à proteção do ambiente que pudesse justificar a expansão da industrialização ao mesmo tempo em que externava desejo de conter catástrofes ambientais e colocava a culpa dos problemas ambientais em países pobres, então ditos subdesenvolvidos (MACHADO, 2005).

A compreensão de que as ações humanas produzem resultados negativos que interferem na saúde e na qualidade de vida humana aliada ao receio de que não fosse possível dar sequência ao modo de vida dos países ricos indefinidamente orientaram a organização da Conferência de Estocolmo e a produção de seu relatório, nomeado “Nosso Futuro Comum” ou Relatório Brundtland (ONU, 1991). Como resultado da conferência, foi consagrado o conceito de desenvolvimento sustentável, então posto como único caminho suficiente a superar a

---

<sup>5</sup> Os acidentes nucleares de Chernobil e Goiânia, as bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki, os males relacionados à poluição, como câncer e doenças respiratórias, o choque causado pela contaminação do ar em Seveso, em 1976, e da água, em Minamata entre as décadas de 1950-60 fomentaram a elaboração da legislação ambiental brasileira e de outros países (FIORILLO, 2018).

pobreza e os problemas dela decorrentes utilizando a tecnologia de forma criativa a fim de resguardar os recursos do ambiente (MACHADO, 2005).

A partir do conceito de desenvolvimento sustentável e da consideração do subdesenvolvimento como raiz dos problemas ambientais (MACHADO, 2005), foram inseridas disposições a respeito do meio ambiente em vários dos textos constitucionais elaborados após a conferência. Como exemplo, é possível citar o Brasil (art. 255, da Constituição de 1988), Portugal (art. 66º, da Constituição de 1976), Chile (art. 19, 8º, da Constituição de 1980) e Argentina (art. 41, da Constituição de 1994) (ARGENTINA, 1994; BRASIL, 1988; CHILE, 1980; PORTUGAL, 1976).

Como fruto dessa conjuntura, mesmo antes de o legislador constituinte brasileiro reconhecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida, e o conseqüente dever de o proteger e dele zelar para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988), a legislação infraconstitucional já era composta por documento que fixava a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) na Lei n. 6.938, de 1981.

O governo ditatorial brasileiro sofreu pressões decorrentes dos efeitos nocivos causados pela poluição em Cubatão, São Paulo. O município paulista ficou famoso internacionalmente nos anos 1980 pela poluição advinda do complexo petroquímico lá existente. “Chuva ácida, defeitos congênitos, desflorestamento, e a poluição do ar, água e solo foram vivamente apresentados na imprensa popular e científica, e Cubatão se tornou a personificação de décadas de crescimento industrial aos custos da negligência ambiental” (HOGAN, 1990, p. 177).

Durante a ditadura militar, por ser o sexto município em arrecadação federal, Cubatão foi declarada Zona de Interesse Nacional, motivo pelo qual a Presidência tinha poder de decisão sob a continuidade das atividades desenvolvidas no município. Em momento de modernização conservadora, com foco desenvolvimentista pautado no crescimento econômico por meio da industrialização, desviou-se a atenção do desastre ambiental para destacar a oferta de empregos, a circulação de riquezas e a arrecadação de impostos. Mesmo assim, a pressão interna exercida por sindicatos, associações de moradores e pesquisadores das universidades fez com que, na época, a cidade ficasse conhecida no mundo por seu Vale da Morte (FERREIRA, 2006). Como resposta a essas pressões, o governo brasileiro aprovou a Lei n. 6.938, em 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981).

Além de traçar os objetivos e princípios que orientam as políticas públicas voltadas à proteção do ambiente, a Lei n. 6.938, de 1981, criou a estrutura de órgãos responsáveis pela fiscalização e controle das atividades relacionadas ao meio ambiente. A definição de meio

ambiente foi apresentada pelo legislador de modo aberto a fim de englobar, conforme art. 3º, “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

A Constituição de 1988 recepcionou a Lei de PNMA e trouxe, em seu texto, a competência para a proteção ambiental, atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Trata-se de hipótese de competência comum relacionada à possibilidade de fiscalização (poder de polícia), expressa no art. 23, da Constituição, que impõe a todos os entes federativos o poder-dever de realizar ações no sentido de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI, da Constituição), “preservar as florestas, a fauna e a flora” (art. 23, VII, Constituição) e “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (art. 23, III, Constituição).

As normas de delimitação de competência, estabelecidas para que nenhum ente federativo realize trabalho já desenvolvido ou encaminhado anteriormente, nem penalize excessivamente o poluidor, são fixadas por meio de lei complementar. Com base nas diretrizes básicas enumeradas pelo legislador constituinte, foi elaborada a Lei Complementar n. 140, de 2011, que regulamentou o art. 23, da Constituição e apresentou “[...] normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (art. 23, III, Constituição).

O poder de fiscalizar, portanto, pode ser exercido por todos os entes federativos. E, para que esse trabalho seja realizado, o constituinte, no art. 24, conferiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para concorrentemente legislar em matéria ambiental. Legislar concorrentemente significa respeitar estrutura na qual cabe à União definir normas gerais a serem seguidas e especificadas pelos Estados, levando em conta as peculiaridades ambientais de cada região. Logo, após as normas ganharem forma, todos os entes federativos devem cuidar para a execução, promoção, controle e fiscalização das políticas enunciadas.

Os Municípios também podem legislar nos assuntos que versem sobre meio ambiente considerando se tratar de interesse local de modo suplementar à legislação federal e estadual (art. 30, da Constituição). Logo, os Municípios possuem competência material para legislar sobre direito ambiental, desde que se restrinjam aos temas de seu âmbito de atuação, como, por exemplo, poluição sonora, poluição visual, trânsito e zoneamento urbano.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), previsto pela Lei n. 6.938, de 1981, é composto por órgãos federais, estaduais e locais que devem trabalhar de modo

integrado, compartilhando informações, materiais, recursos e pessoal de acordo com a Lei Complementar n. 140, de 2011.

Entre os órgãos federais, como órgão superior do SISNAMA, tem-se o Conselho do Governo, que a despeito de possuir existência teórica desde a publicação da Lei n. 8.028, de 1990 (BRASIL, 1990a), jamais se reuniu. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), desempenha a função de órgão consultivo e deliberativo e, na prática, assessoria a Presidência na formulação da política nacional voltada ao meio ambiente. Ao Ministério do Meio Ambiente cabe, enquanto órgão central, a função de controle, gestão e supervisão das ações realizadas em sua área de competência. Aos órgãos executores, quais sejam o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) incumbe realizar as diretrizes estabelecidas junto à Presidência e exercer o poder de polícia por meio da fiscalização das ações que envolvam o ambiente (BRASIL, 1981).

Os órgãos seccionais, em âmbito estadual, e locais, em nível municipal, realizam as atividades correspondentes ao seu âmbito de competência conforme os limites definidos pela Constituição e pela legislação federal que propõe as normas gerais de competência, tais como a Lei Complementar 140, de 2011 e a Lei n. 6.938, de 1981. A legislação ambiental, contudo, é bastante difusa porque as leis são separadas por assuntos. Há textos legais que tratam especificamente dos crimes ambientais (BRASIL, 1998), do uso de recursos hídricos (BRASIL, 1997) e do gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010), por exemplo. Esse tipo de organização serve para facilitar a realização de mudanças em pontos que demandem atualização de modo mais célere. Todavia, a falta de um documento que estructure a maior parte dos temas dificulta a compreensão da totalidade do sistema de normas ambientais.

Como norma geral que visa a proteção da vegetação nativa, a União, por meio dos poderes constituídos, em 2012, aprovou a Lei n. 12.651, Código Florestal, sancionada para substituir o diploma de 1965, instituído pela Lei n. 4.771 (BRASIL, 2012).

Antes de 1965, o Decreto n. 23.793, de 1934, também nomeado Código Florestal, classificava as florestas conforme critérios subjetivos, tais como o fato de haver parque nacional instituído, por exemplo. A proteção de espaços reservados à fauna e à flora foi implementada, nessa época, em razão do uso indiscriminado da madeira extraída da região Sul do país e do cultivo de variedades exóticas no estado de São Paulo, onde o plantio de eucalipto começava a se firmar. Contudo, a legislação não logrou resultados práticos consideráveis, motivo pelo qual foram submetidos novos projetos de regulamentação para evitar maior devastação das florestas, processos de desertificação e quedas de produtividade dos solos (BRASIL, 1965a).

O dilema é este: ou impõe-se a todos os donos de terras defenderem à sua custa a produtividade do solo, contra a erosão terrível e crescente, ou cruzam-se os braços, ante a incapacidade, pela pobreza do Poder Público, na maioria dos Estados do Brasil, para deter a transformação do País num deserto, em que as estações se alternem entre inundações e secas, devoradoras de todo o esforço humano (BRASIL, 1965a).

O Projeto de Lei n. 2.874, de 1965, teve como base a estrutura normativa anteriormente apresentada<sup>6</sup> por representantes de órgãos de fiscalização, juristas e silvicultores com intuito de tornar o documento mais conciso e técnico. O objetivo era facilitar a aplicação das regras de proteção ao dispensar a edição de decreto que declarasse a importância de uma área. O Projeto aboliu as classificações e propôs que áreas que possuíssem função hidrogeológica, ante-erosiva ou fossem fonte de abastecimento de madeira deveriam ser mantidas incultas (BRASIL, 1965a).

A restrição ao direito de livre utilização da propriedade foi justificada como condicionante decorrente de aspecto natural e pré-existente do qual dependia o bem-estar social. A situação foi enquadrada como limite imposto pela própria natureza, conforme ocorria na legislação que obrigava a manutenção de áreas de ventilação, por exemplo. Por esse motivo, não seria concedido qualquer valor a título de indenização às pessoas que tivessem o uso de suas terras limitados pela legislação. Afinal, o bloqueio quanto ao uso de alguns espaços era decorrência da necessidade de respeitar um limite natural (BRASIL, 1965a).

O legislador esperava que a tomada de consciência a respeito das consequências do uso predatório das áreas de florestas ocorresse por meio de medidas de incentivo tributário e de educação a serem providas com auxílio da divulgação obrigatória em rádio e televisão. Na época, já se observava “[...] dadas as secas, e as enchentes, um problema cada vez mais agudo, não só para a eficiência da agricultura e da pecuária e segurança da sobrevivência das populações que habitam às margens dos rios, como para o próprio abastecimento de água das populações urbanas” (BRASIL, 1965a).

O Projeto de Lei n. 1.876, de 1999, convertido em Código Florestal no ano de 2012, fundava-se na justificativa de que as alterações realizadas ao longo do tempo descaracterizaram o projeto inicial e não mantiveram a coerência do texto, tornando-o supostamente confuso e contraditório. A proposta se assentava no fato de não serem considerados aspectos socioculturais, como o uso de APPs por populações ribeirinhas ou a construção de obras de infraestrutura que dependia da autorização prévia por ato do Poder Executivo Federal

---

<sup>6</sup> Projeto de Lei n. 4.494, de 1962.

(BRASIL, 1999). Para elaboração de ambos os textos, de 1965 e de 2012, seguiu-se o parâmetro de reconhecimento da vegetação como fator importante à manutenção do ecossistema tendo em vista as consequências nocivas da degradação ambiental em relação à saúde e qualidade de vida dos seres humanos (BRASIL, 1965b).

O projeto propunha o aperfeiçoamento da legislação com intuito de incluir a possibilidade de uso que não comprometesse a integridade do ecossistema em Reservas Legais, mas que permitisse a extração de madeira e outros produtos vegetais. Além disso, previa a nulidade de registros de imóveis rurais que não tivessem Reserva Legal averbada, considerando áreas não regularizadas como tributáveis para fins de avaliação de Imposto Territorial Rural (BRASIL, 1999).

Depois de ser enviado à Comissão de Agricultura e Política Rural, o texto foi arquivado e permaneceu sem tramitação até 2003. Em 2012, após diversas discussões e sob questionamentos direcionados, principalmente, à previsão de existência de áreas de uso consolidado e à modificação da medição das APPs, o projeto foi aprovado e publicado como novo Código Florestal.

A Lei n. 12.651, de 2012, recebeu muitas críticas quando de sua tramitação e mesmo no momento posterior à publicação, porque o texto inicial atendia interesses da ala ruralista, que representada na Câmara dos Deputados e no Senado, desconsiderou a diversidade dos biomas, a cultura dos povos tradicionais e a construção teórica acerca da sustentabilidade ambiental na produção agrícola. O CAR, no entanto, foi apontado como sinônimo de avanço em termos de proteção das áreas definidas pelo legislador (SBPC; ABC, 2012).

A Justificação do projeto convertido no Código Florestal se pautou na dificuldade de entendimento e aplicação da legislação. Mesmo que o Código Florestal estivesse em vigor há quase 50 anos, ainda havia pessoas que se diziam surpreendidas com as obrigações decorrentes de sua aplicação. O deputado que apresentou a proposta em 1999, Sérgio Carvalho, sustentou que o texto de 1965 era demasiadamente rígido e impedia qualquer modificação nas APPs e Reservas Legais. A despeito da severidade da legislação, não existiam, conforme o deputado, resultados suficientes a justificar sua manutenção, já que havia, na época, diversas obras construídas e licenciamentos sobrestados em razão de não haver entendimento unânime quanto à possibilidade de construção de portos e outras obras de infraestrutura (BRASIL, 1999).

A severidade da lei não tem impedido a destruição das matas ciliares e da vegetação de morros, por exemplo. Tampouco impedido, até há pouco menos, a realização de inúmeras obras que atingiram tais áreas. O fato de licenciamentos de empreendimentos terem sido sobrestado, recentemente, pode ter explicação na

aprovação da Lei n. 9.605/98, que tipifica os crimes ambientais (BRASIL, 1999, p. 12).

Os motivos que orientaram a redação do texto inicial em 1999, todavia, não foram os mesmos que desaguaram na aceleração da tramitação até a aprovação do código em 2012. O Código Florestal de 2012 foi aprovado para evitar a responsabilização criminal daqueles que já não atendiam à determinação legal desde 1965. Utilizou-se a justificativa de modernização para que se regularizassem as ilegalidades cometidas por aqueles que não cumpriram os comandos legais (SAUER; FRANÇA, 2012). Como em outras cenas da história brasileira, tratou-se de mudar para manter (MARTINS, 1996). Assim, para evitar que integrantes do setor agropecuário tivessem que se adaptar à já antiga legislação, alterou-se a lei e se fixou prazo para ressignificar o desmatamento com a criação do conceito de áreas consolidadas.

Ocorre que a edição do Decreto n. 6.514, de 2008, trouxe preocupações àqueles que se encontravam em desconformidade com a legislação vigente. Isto porque o decreto regulamentava a Lei de crimes ambientais, especificando os crimes, valores de multas, possibilidades de embargo de obras e atividades entre outras medidas, era aplicável a partir de 22 de julho de 2008 (BRASIL, 2008). Aliado a esse fato, o Banco Central determinou que a concessão de financiamentos para o agronegócio no bioma Amazônia passaria a depender de comprovação de regularidade ambiental (SAUER; FRANÇA, 2012).

Essa data-limite tensionou sobremaneira o processo e foi usada para apressar a tramitação da matéria no Parlamento, especialmente devido ao argumento de que os pequenos agricultores seriam responsabilizados criminalmente caso o Decreto entrasse em vigor. Esse foi o argumento utilizado para pressionar o Governo Federal, levando à edição do Decreto no 7.640, em 2011, prorrogando a vigência do Decreto 6.514, de 2008, para 11 de abril de 2012, novamente prorrogada para 11 de junho de 2012, por meio do Decreto no 7.719/2012 (SAUER; FRANÇA, 2012, p. 288).

A legislação penal, à qual se relacionam os crimes ambientais, só pode ser aplicada diante da existência de lei que especifique a conduta realizada e suas consequências. Afinal, nos termos do art. 5º, XXXIX, da Constituição, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 1988). O fato de o legislador apontar valores a serem pagos por hectare ou porção de área de preservação permanente em razão de dano causado às florestas causou resultados práticos sensíveis, pois fixou o parâmetro mínimo a ser seguido pelo julgador no caso concreto. Diante da facilidade de identificar se a legislação era ou não atendida e do vínculo entre a lei ambiental e os financiamentos que sustentam o agronegócio, para atender aos interesses dos poluidores, fez-se necessário alterar o Código

Florestal. Feitas as mudanças, seria possível obter a documentação que atestasse a regularidade da área.

As críticas direcionadas ao Código Florestal de 2012 chegaram até o Supremo Tribunal Federal por meio de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade, para questionar a adequação do texto ao cumprimento da função ecológica que orientou a criação das APPs e Reservas Legais. Alegou-se, além da afronta ao dever de preservação, ao princípio da isonomia e à vedação ao retrocesso, que o regime constitucional dos espaços territoriais especialmente protegidos impedia a utilização que comprometesse os atributos que justificaram a proteção. Ou seja, se a norma foi criada para proteger mananciais de água e a biodiversidade, qualquer modificação contrária a esse intuito seria inconstitucional (BRASIL, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2019). Esses princípios são aspectos básicos na discussão de características dos direitos humanos, categoria da qual, o Direito Ambiental faz parte.

As APPs são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa localizadas em regiões rurais ou urbanas “[...] com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, II, da Lei n. 12.651, de 2012). Na legislação, APPs englobam as margens dos cursos d’água, lagos, reservatórios, nascentes, topos de morros, encostas, restingas, manguezais, bordas de chapadas e locais que sirvam como proteção a sítios arqueológicos, animais ameaçados, áreas de rodovias, entre outros (arts. 4º e 6º, da Lei n. 12.651, de 2012).

Já as Reservas legais são espaços definidos em imóveis rurais, considerando porcentual dependente do bioma onde se localiza o imóvel com “[...] função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (art. 3º, III, da Lei n. 12.651, de 2012). Tratam-se de áreas que podem perfazer de 20 a 80 por cento de imóvel rural com localização dependente do plano da bacia hidrográfica da região, do Zoneamento Ecológico-Econômico, bem como da aptidão para formação de corredores ecológicos com áreas próximas. O local escolhido deve ser aprovado pelo órgão ambiental estadual ao qual cabe verificar se a Reserva Legal se encontra em áreas importante para conservação da biodiversidade e que apresente maior fragilidade ambiental (art. 14, da Lei n. 12.651, de 2012).

Metzger (2010), ao discutir a extensão apropriada para a conservação da biodiversidade nos biomas brasileiros concluiu que, no mínimo, seria necessário que cada curso

d'água apresentasse, pelo menos 100 metros de largura (50 metros de cada lado) para manter a diversidade de animais e plantas do bioma. Quanto mais estreita a faixa ao longo dos cursos d'água, menor é a possibilidade de fluxo de indivíduos ao longo da paisagem. O isolamento de áreas fragmentadas conduz à redução do tamanho das populações nativas. No Cerrado, a largura mínima ideal seria de 120 metros.

Considerando o objetivo de promover a conservação da biodiversidade, “O limiar de 30% poderia ser considerado, assim, como um limite mínimo de cobertura nativa que uma paisagem intensamente utilizada pelo homem deveria ter, permitindo conciliar uso econômico e conservação biológica” (METZGER, 2010, p. 95). As faixas mínimas de 30m de APPs às margens de cursos d'água são o menor espaço necessário para estabilidade de taludes e suporte de ambiente aquático. Para que desempenhem ainda a função de controle de sedimentos, enchentes e sirvam de habitat para a vida silvestre seria preciso que as faixas marginais tivessem, pelo menos, 90m (SANTOS, 2019). Desse modo, considerando-se a manutenção das áreas de APPs, as Reservas Legais em porcentual mínimo de 20% são o menor patamar em que ainda é possível se manter biodiversidade. A inclusão das áreas de APP no cômputo das Reservas Legais, conforme permissão dada pelo Código Florestal de 2012, desconsidera o papel das áreas planas, menos declivosas e diferentes daquelas localizadas em topos de morros e áreas úmidas, onde há outras composições arbóreas (METZGER, 2010).

A despeito de terem como objetivo comum a conservação da diversidade biológica, as áreas demandam estratégias distintas em razão das características que lhes são peculiares. Logo, a cômputo de áreas de APP como Reserva Legal desconsidera a heterogeneidade biológica e a complementariedade entre as áreas (METZGER, 2010). Mesmo confrontado com vastas evidências científicas, o STF optou por não se contrapor os interesses do setor agropecuário e decidiu pela constitucionalidade dos textos do Código Florestal impugnados (STF, 2019).

Em seu voto, o ministro-relator, Luiz Fux entendeu que não caberia ao Judiciário, assumir a ocorrência certa do cenário mais pessimista. Ou seja, o STF apostou em forças alheias ao controle humano e resolveu torcer para que nada de ruim acontecesse ao meio ambiente. Ao contrário de outros julgamentos em que o STF agiu para criar interpretação constitucional para princípios não escritos na Constituição, nesse caso, decidiu ignorar o dever de reparar integralmente o dano ambiental e esquecer suas próprias teses. Mesmo que o STF já tivesse colocado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental e dito que a ele não se aplicam excludentes de responsabilidade, foi mantido o marco temporal que dava salvo conduto a antigos casos de desmatamento.

O relator entendeu que seria preciso considerar a satisfação equitativa de necessidades escassas a fim de promover a proteção ambiental dentro da reserva do possível. Ou seja, sob a justificativa de que é preciso produzir alimentos, não seria equivocado reconhecer o direito de alguns de desmatar porque não constituiria atribuição do Judiciário alterar os textos elaborados pelo Congresso e sancionados pelo poder Executivo. De acordo com o ministro, nas manifestações sobre a inconstitucionalidade do texto, observou-se “[...] mero inconformismo com as legítimas opções do legislador, pretendendo o Requerente a constitucionalização das suas próprias compreensões subjetivas quanto aos merecedores de tratamento especial pela lei” (BRASIL, 2019, p. 82). O voto do relator foi seguido pelos demais ministros em quase todos os aspectos analisados para considerar constitucionais os dispositivos questionados.

Até que outra legislação se apresente, ou que o STF decida por inconstitucionalidade da legislação com aplicação de efeitos em todo o tempo (*ex tunc*), deve-se aplicar o disposto no Código Florestal de 2012 com atenção às ressalvas<sup>7</sup> feitas na decisão proferida para atender às ações judiciais.

## 2.2 DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A legislação brasileira prevê formas de solução extrajudicial de conflitos, permitindo que as próprias partes, em alguns casos, estabeleçam pontos de concordância para evitar levar a demanda ao Judiciário. Estas medidas buscam oferecer resposta mais rápida aos envolvidos e desafogar o moroso sistema processual. Além dos TACs, uma série de legislações e estruturas judiciárias foram desenvolvidas para colocar em prática métodos negociados estabelecendo-se a preferência do legislador pelos acordos em lugar das sentenças (VIÉGAS, 2019). Como exemplos, tem-se a criação de Centros Judiciais de Solução de Conflitos (CEJUSCs), a realização de audiência de conciliação antes da apresentação de defesa no processo civil a partir de 2015 e a criação de Núcleos de Conciliação ambientais.

---

<sup>7</sup> O STF, como tribunal constitucional, tem entre suas funções a tarefa de indicar a interpretação textual que mais se adéque à Constituição. Por essa razão, o julgamento conclui fixa a interpretação a ser dada a alguns dispositivos, como é o caso do art. 3º, incisos V e VIII, do Código Florestal, que deve ser lido “[...] de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, e (ii) declaração de inconstitucionalidade das expressões “*gestão de resíduos*” e “*instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais*”, do artigo 3º, VIII, b, da Lei n. 12.651/2012” (STF, 2019, p. 7). A decisão apresenta as 22 alíneas para as observações a serem feitas no texto. A ementa ocupa 20 laudas e o inteiro teor da decisão se estende por 672 laudas (STF, 2019).

A ampliação das possibilidades de solução de conflitos sem a intervenção do Judiciário se relaciona à ideia de que a sentença do juízo causa insatisfação geral dos envolvidos. Se, por um lado a solução for branda, por outro, não trará a necessária percepção de Justiça. E, quando há punição excessiva, o mesmo ocorre. E, além disso, pode acontecer também de o condenado não ser capaz de cumprir a determinação. Para evitar isso, a legislação e os estudiosos entendem que, durante o processo, deve haver etapas que permitam a conciliação (AKAOUI, 2015). Dessa forma, no Brasil, quando uma causa é levada ao Judiciário, ainda assim, há espaço para tentativas de acordo.

A expansão de técnicas de resolução de conflitos ambientais no Brasil faz parte de movimento que ocorre também na América Latina e, de modo geral, segue tendência em progresso após os anos 1990, quando ainda se negava a existência de conflitos ambientais dentro dos países em nome de suposta unidade entre os habitantes de um país. O acirramento de confrontos que envolviam o uso das águas e do solo, todavia, conferiu visibilidade às tensões geradas, não apenas escassez de água e terra, mas pelo avanço de fronteiras produtivas e comerciais sobre áreas ocupadas por populações tradicionais em países como Bolívia<sup>8</sup>, Equador<sup>9</sup>, Colômbia e Brasil, por exemplo. Dentro dessa perspectiva, foram desenvolvidos processos e técnicas de negociação voltadas a composição desses litígios (ACSELRAD; BEZERRA; GAVIRIA, 2010). Essas iniciativas lembram os *Alternative Dispute Resolution (ADR) Agreements*, acordos firmados em sede de arbitragem em países como Estados Unidos, Austrália e Canadá, por exemplo.

Nos Estados Unidos (EUA), os *ADR Agreements* envolvem a participação de pessoa desinteressada que seja capaz de mediar entendimento comum no sentido de resolver disputas por recursos do ambiente. Há incentivo para que se utilize soluções negociadas para problemas ambientais desde 1981 e orientação para expansão do uso desses acordos em demandas ambientais a partir de 2001<sup>10</sup>. O desejo de ampliação do uso de *ADR Agreements* se sustenta no entendimento segundo o qual o conhecimento das razões de ambas as partes e a

---

<sup>8</sup> Na Bolívia, mobilizações sociais em desfavor da privatização relacionada aos chamados acordos do gás e da água entre os anos 1990 e 2000, serviram como indicativos da necessidade de refundação do estado por meio da propositura de novo texto constitucional. A Constituição boliviana de 2009 é texto representativo do movimento voltado à inclusão de valores de comunidades e povos tradicionais, por meio do reconhecimento de valores democráticos, da interculturalidade e plurinacionalidade (WOLKMER; FAGUNDES, 2013).

<sup>9</sup> A Constituição equatoriana de 2008 é considerada como o primeiro texto a reconhecer a subjetividade de direitos à Natureza (Pachamama), com a inclusão de populações indígenas e povos originários, bem como de valores de tempos pré-colombianos no texto. No mesmo sentido da Constituição da Bolívia, de 2009, o Equador adotou o conceito de Bem viver, que indica a superação da compreensão de desenvolvimento meramente como crescimento econômico para considerar a necessidade de vida em harmonia como a natureza (MORAES, 2013).

<sup>10</sup> O'leary e Raines (2001) relatam que, desde 1996, todos os órgãos governamentais devem possuir braço dedicado à realização de acordos.

interferência de um mediador podem fazer com que as pessoas encontrem soluções capazes de atender ao maior número de interesses das partes (O'LEARY; RAINES, 2001). Isso resolveria o sentimento de injustiça advindo de uma decisão judicial.

Nos EUA, no Canadá e na Austrália, há percepção de sucesso dos *ADR Agreements* porque os envolvidos, em sua maioria, demonstram satisfação com as soluções tomadas (DAHL, 2003; O'LEARY; RAINES, 2001; ROSE; SUFFLING, 2001). Mas apesar de parte considerável dos signatários se mostrarem felizes com a realização desses acordos, na Austrália, existe literatura que registra sua inaptidão para contribuir com a proteção ambiental em nível regional, servindo mais para encerrar animosidade entre vizinhos do que para recuperar a integridade do ambiente (ROSE; SUFFLING, 2001).

A legislação brasileira, ainda que tenha recebido influências dos institutos elaborados em países estrangeiros, guarda a particularidade da necessária participação do Estado na assinatura de acordos ambientais e da impossibilidade de disposição do bem difuso. Ou seja, mesmo que se faça um acordo, não é possível abrir mão da preservação do ambiente. O Ministério Público, como representante do Estado, não pode escolher se, a partir do TAC, alguém deixará de observar algum ponto da legislação. Os TACs são acordos que servem para criar condições de cumprimento da lei (AKAOUI, 2015; NERY, 2017; RODRIGUES, 2013).

A elaboração de TACs dispensa a participação de mediador ou árbitro. Diferentemente, os *ADR Agreements* são acordos feitos como resultado de um procedimento de mediação ou arbitragem em que as partes decidem qual caminho será seguido por elas (DAHL, 2003; ROSE; SUFFLING, 2001; O'LEARY; RAINES, 2001). No Brasil, a arbitragem ainda é percebida com certa desconfiança em razão de, por vezes, funcionar em câmaras organizadas por aqueles que possuem interesse nas soluções dadas aos casos<sup>11</sup>. Quando o empresariado organiza um sistema capaz de sanar as dúvidas relativas a seus próprios negócios, dificilmente, serão proferidas decisões imparciais que possam prejudicar os criadores do órgão. Por isso, há resistência a submeter causas que tratem de direitos do consumidor, meio ambiente e direitos trabalhistas a juízo arbitral no Brasil.

Em 2015, foi aprovada a nova legislação processual brasileira, que ampliou a importância de formas consensuais de resolução de conflitos. Seguindo o encaminhamento

---

<sup>11</sup> Como exemplo, cita-se a 2ª Câmara de Conciliação e Arbitragem de Goiânia, Goiás, que tem como seu presidente, um empresário do ramo de construções (SEGUNDA CCA, 2019). O empresário também ocupa a presidência do Sindicato dos Condomínios e Imobiliárias (SECOVIGOIÁS), que se define como “[...] um sindicato patronal, que representa as seguintes categorias: imobiliárias, condomínios de edifícios residenciais e comerciais, horizontais, flats, shopping centers, urbanizadoras, colonizadoras, galerias comerciais, loteadoras e incorporadoras” (SECOVIGOIÁS, 2021).

dado pela Resolução CNJ n. 125, de 2010, que determinou a criação de centros judiciários de solução de conflitos, o Código de Processo Civil de 2015, passou a estimular os acordos em sessões de conciliação e mediação<sup>12</sup>. Conforme dispõe o art. 2º, § 3º, do Código de Processo Civil, “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

A Lei de Mediação, Lei n. 13.140, de 2015, possibilitou aos entes federados a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos que envolvam o poder público, conferindo às partes a possibilidade de celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que encerrasse a controvérsia<sup>13</sup>. Percebe-se a partir da quantidade de exemplos, portanto, que a estrutura legislativa brasileira busca se afastar da litigiosidade dos tribunais e envolver as partes com instrumentos que facilitem a negociação (NERY, 2017). Teoricamente, os acordos produziriam soluções equitativas e duradouras com mais chances de serem seguidas e realizadas pelos envolvidos. Mas a experiência na advocacia permite avaliar que há situações em que a pressão institucional pela assinatura de um acordo causa demora desnecessária na produção de uma sentença e pode resultar em documentos que encerram processos, mas não resolvem os problemas das pessoas<sup>14</sup>.

Considerando a opção do legislador e a discussão entre os estudiosos do Direito acerca das possibilidades de atuação do Judiciário na resolução dos conflitos e promoção de acesso à justiça e aos direitos fundamentais que caracterizam o Estado Democrático de Direito, há tendência de expansão dos TACs para dirimir litígios que envolvam o meio ambiente e outros direitos coletivos. No entanto, a aplicação do instituto demanda constante

---

<sup>12</sup> A opção pela mediação ou pela conciliação depende da existência, ou não, de vínculo anterior entre as partes. Caso as partes possuam vínculo anterior entre si, como ocorre entre pessoas que já foram casadas, por exemplo, faz-se uso de técnicas de mediação que permitam às partes compreender as questões que impedem a solução do problema, delimitando-as, para auxiliar os envolvidos na busca pela conclusão do conflito. Já a conciliação depende de terceiro capaz de propor soluções à partes que não possuem vínculo anterior (CAHALI, 2014).

<sup>13</sup> Art. 32, da Lei n. 13.140/2015. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. [...]”.

<sup>14</sup> Em audiência de conciliação em vara de família, presenciei conciliador que, sendo juiz trabalhista aposentado, dedicou mais de 40 minutos a convencer uma filha de que o melhor para ela seria fazer um acordo quanto à pensão alimentícia, porque, enquanto isso não ocorresse, ele não encerraria a audiência. Em outra situação, recebi cliente que havia feito acordo para pagamento de valor de pensão que estava muito além de suas posses porque havia deixado todos os bens da família com a ex-esposa (fábrica, lojas e casa) e encerrado o casamento com a assunção das dívidas do casal, um X-box e seu violão. Casos como esses são conhecidos de qualquer advogado que tenha atuação na área cível. Infelizmente, se houvesse espaço nessa pesquisa, haveria muitas outras situações para narrar.

aperfeiçoamento a fim de que ele não se converta em forma de burla da legislação. Nesse sentido, a compreensão dos conceitos e procedimentos é fundamental para a identificação dos problemas relacionados aos TACs.

### **2.2.1 Conceituação**

A apresentação do conceito legal dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) demanda sua diferenciação em relação aos Termos de Compromisso Ambiental (TCAs). Ambos podem ser elaborados a partir da atuação do Ministério Público e permitem a realização de acordos entre pessoas físicas e jurídicas que necessitem se adequar à legislação ambiental. Contudo, os TCAs resultam de negociação a respeito de matéria ambiental feita na esfera administrativa entre um empreendedor e o órgão ambiental. Nesse caso, é preciso que os TCAs sejam homologados pelo CONAMA (art. 7º, IV, da Lei 6.938, de 1981) a fim de converter penalidades pecuniárias em obrigação de realizar medidas de proteção ambiental (SCHMIDT, 2002).

A popularização dos TCAs ocorreu após sua inserção na Lei de Crimes Ambientais. O receio da criminalização das condutas resultou em pressão para que o governo federal concedesse aos poluidores prazo de adaptação e formas de redução dos valores previstos como multas e penas privativas de liberdade. Ou seja, temendo a aplicação da lei ambiental, os poluidores demandaram a criação de instituto que lhes permitisse ganhar tempo para fazer adaptações. Em razão disso, por meio da Medida provisória n. 1.710, de 1998, foi incluída na Lei de Crimes Ambientais a possibilidade de realização TCAs junto aos órgãos do SISNAMA. A medida tinha prazo de vigência entre noventa dias e cinco anos, período no qual seria possível promover as adequações à legislação (SCHMIDT, 2002).

A regulamentação da Lei n. 9.605, de 1998, criminalizou condutas que eram consideradas pelo legislador do Código Florestal de 1965 como contravenções penais. Na prática, danos causados às Áreas de Preservação Permanente puníveis pela legislação de 1965 (art. 26) com “[...] três meses a um ano de prisão simples ou multa de uma a cem vezes o salário-mínimo mensal” (BRASIL, 1965b) passaram, em 1998, a receber pena de “[...] detenção, de um a três anos, ou multa” (arts. 38 e 39) (BRASIL, 2012). Além disso, o legislador abriu espaço para se realizar a desconsideração da personalidade jurídica em casos nos quais sua existência constituísse obstáculo ao ressarcimento pelos danos causados. Quando há desconsideração da personalidade jurídica, torna-se mais difícil ocultar bens que possam ser recebidos como

pagamento porque as indenizações e multas por danos ambientais das pessoas jurídicas podem, desde 1998, atingir o patrimônio da pessoa física (BRASIL, 1998).

Os TCAs, em razão da previsão constante no Decreto n. 99.274, de 1990, permitem suspender a exigibilidade das multas e, cumprida a obrigação, os valores devidos podem ser reduzidos em até noventa por cento. As penas restritivas de liberdade, contudo, não integram o objeto de TCA, já que o Decreto n. 99.274, de 1990, se refere somente às penas pecuniárias<sup>15</sup>.

Viégas (2013) destaca a “eufemização” relacionada à predileção pelos TCAs em comparação aos TACs. Segundo o autor, ao Termo de Compromisso Ambiental não se atribui carga negativa uma vez que, do nome do instituto não se conclui pela existência de conduta ilícita por parte daquele que firma o acordo. Ao contrário, pode-se até inferir que se trate de proceder voluntário por parte de um empreendedor. O TCA denotaria uma preocupação com o bem estar ambiental. Já na hipótese de realização de TAC, a palavra ajustamento apresenta imediata carga negativa, porque facilmente se compreende o fato de haver intervenção de caráter punitivo. Afinal, só se ajusta algo que está errado.

Embora ambos os institutos, TCA e TAC, possuam força de título executivo judicial, apresentam diferenças no tangente à legislação a eles aplicável, responsabilidade pela celebração e prazos. Os títulos executivos são documentos que permitem o uso do Judiciário para determinar sua realização. Tanto no caso de TAC, quanto de TCA, não é preciso que um juízo dê uma decisão que diga o que precisa ser feito, a vontade das partes cria obrigação suficiente. Se os acordos chegarem ao Judiciário, podem ser imediatamente executados.

Enquanto os TCAs são celebrados por órgãos ambientais e possuem prazo máximo previsto na legislação, cabe ao Ministério Público a celebração e fiscalização dos TACs, aos quais não são aplicados prazos legais, devendo o acordo mencionar prazos para cumprimento das obrigações previstas no documento (LIMA, 2009). Os Termos Compromisso Ambiental (TCAs), previstos na Lei de Crimes Ambientais, tratam de responsabilidade administrativa enquanto os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), presentes na Lei de Ação Civil Pública, versam sobre responsabilidade civil (NERY, 2017). Quando há responsabilização em âmbito administrativo, pode ocorrer perda de licenças ambientais, proibição de participar de licitações, aplicação de multas, apreensão ou destruição de produtos, equipamentos e

---

<sup>15</sup> “No caso de ser firmado termo de compromisso com algum dos órgãos do SISNAMA, tanto o valor a ser recolhido a título de recomposição, como eventual multa cominatória serão destinadas ao respectivo fundo, federal, estadual ou municipal. Mas a eventual inexistência de um fundo municipal não impedirá o acordo, pois neste caso a multa será destinada ao fundo estadual. Do mesmo modo, inexistindo o fundo estadual, haverá destinação do valor ao fundo federal” (SCHMIDT, 2002, p. 116).

mercadorias, demolição de obras, entre outras consequências. Já a responsabilidade civil significa a obrigação de reparar todos os danos causados pelo poluidor (MILARÉ, 2018).

O fluxograma abaixo permite acompanhar a edição da legislação aplicável aos TCAs, diferenciando o instituto dos TACs que serão discutidos adiante.

**Fluxograma 1.** Legislação aplicável aos Termos de Compromisso Ambiental (TCAs) entre 1965 e 2020.



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da consulta aos textos legislativos.

O Decreto n. 6.514, de 2008, constitui marco para aplicação de penas por crimes ambientais e foi utilizado como parâmetro quando da edição do Código Florestal de 2012, conforme já se discutiu neste trabalho, em razão de receio de recrudescimento quanto à aplicação das penas previstas na Lei de Crimes Ambientais. Contudo, em sentido contrário às discussões que levaram à reedição da Medida Provisória n. 1.710, de 1998, quando houve

alteração de texto para diminuir o prazo de suspensão das multas, e puseram termo à possibilidade de descontos em hipótese de cumprimento (SCHMIDT, 2002), foram editados decretos em 2019 e 2020 que apontam para postura de leniência do governo federal diante de condutas caracterizadas como crimes. O compromisso do governo Bolsonaro com a degradação ambiental e com a não apuração de crimes e infrações foi feito em sua campanha (BOLSONARO, 2018). A edição desses decretos, assim como a escolha do ministro Ricardo Salles<sup>16</sup>, foram atos destinados a resguardar poluidores que pudessem ser responsabilizados por seus atos.

O Decreto n. 9.760, de 2019, criou o Núcleo de Conciliação Ambiental, que atua por ocasião da lavratura de auto de infração por órgão federal componente do SISNAMA e pode firmar TCAs que conterão a indicação da solução legal escolhida pelo autuado bem como os compromissos assumidos. Na prática, após a autuação, cabe ao poluidor apontar a solução que deseja seguir. O texto também prevê série de concessões de descontos que podem chegar a sessenta por cento do valor das multas a depender da fase do processo em que for lavrado o TCA (BRASIL, 2019). As possibilidades de solicitação de conversão de multas em obrigação por meio de TCA foram prorrogadas até maio de 2020 pelo Decreto n. 10.198, de 2020 (BRASIL, 2020). A postura condescendente em termos de gestão ambiental, todavia, não é exclusividade do governo Bolsonaro.

Viégas (2013), em entrevistas realizadas com integrantes do Ministério Público acerca dos Termos de Compromisso Ambiental (TCAs), constatou que sua inclusão na Lei de Crimes Ambientais, em 1998, era entendida como medida transitória, possuindo, inclusive prazo para encerramento. Passado o tempo de adaptação e dada oportunidade àqueles que desejassem se adequar à situação consagrada pela nova legislação, não seria mais adequado que os órgãos ambientais realizassem novos TCAs e suspendessem multas administrativas. Eventual solução deveria ser encaminhada por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, regido pela Lei de Ação Civil Pública (VIÉGAS, 2013). No entanto, os TCAs acabaram se tornando instrumentos perenes e, em lugar de terem desaparecido com o fim do período de adaptação, foram institucionalizados com as modificações feitas em 2019 e 2020.

O Ministério Público necessita de instrumento próprio para endereçar providências a serem cumpridas por infratores porque não dispõe de poder de polícia. Ou seja, o MP não

---

<sup>16</sup> Ricardo Salles, ministro do meio ambiente, era um dos nomes vinculados a ala ideológica do governo Bolsonaro. Em torno dele, houve diversos escândalos que envolveram bloqueio de investigações sobre retirada de madeira ilegal, contrabando, boicote e escamoteamento de dados sobre degradação ambiental entre outros episódios infelizes deixados por sua ausência de gestão. O ministro foi exonerado a pedido em 23 de junho de 2021 (MATOSO; GOMES, 2021).

pode aplicar multas e exigir sozinho que o poluidor se adéque à legislação. O Ministério Público depende da atuação prévia do Judiciário para aplicar medidas de adequação e reparação. Somente após o Judiciário proferir uma sentença (título executivo) é possível exigir o cumprimento de uma obrigação. Já os órgãos ambientais têm como função o estabelecimento de medidas de fiscalização e execução por meio de fixação de multas, suspensão de atividades, destruição e apreensão de produtos, perda de linhas de financiamento e incentivos fiscais, cancelamento de registros entre outras medidas descritas na Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998). Por esse motivo, Viégas (2013) entende que a realização de TAC do qual participe órgão administrativo só faz sentido se servir para fortalecer a posição do órgão a partir do estabelecimento de medidas mais gravosas do que aquelas já existentes na legislação. Ou seja, como os órgãos do SISNAMA dispõem do poder de fiscalizar e aplicar medidas punitivas (poder de polícia) não há necessidade de participarem de TACs. Os órgãos ambientais podem, simplesmente, aplicar as multas e determinar o que deve ser feito pois não dependem da atuação do MP ou do Judiciário para isso.

Enquanto institutos jurídicos, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) resultam de construções apresentadas pelo legislador desde 1968<sup>17</sup>, pelo menos, quando foram criados termos de compromisso para permitir que pessoas investigadas mantivessem seus bens enquanto não houvesse condenação em pena de confisco. São instrumentos desenvolvidos a partir da atuação prática do Ministério Público para que pudessem entrar em acordo com os interessados e solucionar uma demanda sem depender do Judiciário (SCHMIDT, 2002). Na prática, os TACs são acordos feitos para assinalar formas, prazos e condições de cumprimento da legislação. Assinado o TAC ambiental, o poluidor ganha tempo para se ajustar e o MP, se verificar o descumprimento da obrigação, pode iniciar a execução imediatamente.

É possível identificar outras legislações nesse mesmo sentido, já que há previsões nas quais alguém se compromete a realizar atos de adequação à norma jurídica vigente em outros ramos do Direito, como Tributário, Criança e Adolescente, por exemplo<sup>18</sup>. Nery (2017) entende que o Compromisso de Ajustamento de Conduta foi incluído no ordenamento jurídico

---

<sup>17</sup> Os TACs são institutos similares aos *Alternative Dispute Resolution Agreements (ADR Agreements)* presentes na legislação dos Estados Unidos, Austrália, Japão e Canadá, por exemplo. A literatura consultada, todavia, indica que os *ADR Agreements* se vinculam a procedimentos de arbitragem (BOHLANDER; DEENY, 1998; ISLAM, 2013). No Brasil, o Ministério Público não possui atuação perante cortes arbitrais e, para realizar um TAC, não há necessidade de árbitro ou mediador, o que afasta os TACs do conceito de *ADR Agreement*.

<sup>18</sup> O trabalho elaborado por Schmidt (2002) menciona, além do Decreto-lei n. 359, de 1968: o Decreto-lei n. 5.452, de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 211), o Decreto n. 846, de 1993 (sobre Regime tributário, cambial e administrativo em Zonas e Processamento de Exportação), a Lei n. 8.884, de 1994 (Lei Antitruste, art. 53), Eli n. 6.385, de 1976 (criação da Comissão de Valores Mobiliários), Lei n. 9.656, de 1998 (sobre planos de saúde), Decreto n. 2.910, de 1998 (sobre salvaguarda de documentos sigilosos), Lei n. 9.873, de 1999 (sobre prazo para ação punitiva por parte da Administração federal).

brasileiro com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, dada pela Lei n. 8.069, em 1990, que dispõe sobre a formação de título executivo extrajudicial<sup>19</sup> para defesa de direitos vinculados à proteção da infância e juventude. Oficialmente, os TACs foram criados quando da publicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990), que acrescentou à Lei de Ação Civil Pública, o dispositivo que permite aos órgãos públicos legitimados realizar acordos voltados a adequar uma conduta às exigências legais, impondo obrigações que passíveis de cobrança em juízo (art. 5º §6º, Lei n. 7.347, de 1985) (SCHMIDT, 2002).

No caso de danos ocorridos em Áreas de Preservação Permanente fala-se em danos coletivos de natureza difusa, e, como ocorre para danos de caráter ambiental, são indisponíveis<sup>20</sup> por tratarem de interesses coletivos<sup>21</sup>. Ou seja, o prejuízo causado a uma APP atinge a todas as pessoas enquanto durar a degradação e, por isso, não há possibilidade de deixar de exigir seu cumprimento. Assim, mesmo que o MP participe de acordo com o poluidor, não poderá liberar o responsável por um dano de suas obrigações ambientais.

Acompanhando o posicionamento do STJ, Rodrigues (2013) entende que os TACs não interferem no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>22</sup>, uma vez que o Ministério Público não pode abrir mão da proteção ao bem ambiental. O papel do MP é estabelecer a tomada de providências que levem a resultados equivalentes àqueles previstos na

---

<sup>19</sup> Para que alguma providência possa ser exigida ou determinada pelo Judiciário, é preciso que exista um título executivo. A legislação brasileira lista os documentos que são considerados títulos executivos, que incluem os cheques, os contratos assinados pelas partes e testemunhas e as sentenças judiciais. Resumidamente, se o documento for elaborado pelo juízo, será um título executivo judicial. Se for produzido fora do Judiciário, extrajudicial. Ainda assim, se for considerado como título executivo, há possibilidade de ir ao Judiciário para que o juízo exija seu cumprimento. Nesse caso, não há espaço para discutir a origem do documento, mas apenas a forma como ele será realizado na prática.

<sup>20</sup> Desde 1973, a legislação processual brasileira já previa a possibilidade de realização de acordos em sede de procedimentos judiciais que envolvessem direitos individuais disponíveis. A disponibilidade consiste na possibilidade de decidir sobre a cobrança pela realização de um direito em juízo. Um litígio que envolva a cobrança de um débito, por exemplo, trata do direito de uma pessoa receber valor que lhe é devido, cabendo ao indivíduo decidir se deseja cobrar ou não, porque o direito de cobrar dívida é disponível. Já o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível, conseqüentemente, o MP não pode escolher se cobra ou não sua realização.

<sup>21</sup> Os direitos coletivos foram classificados em três tipos: direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, conforme definição do art. 81, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990b).

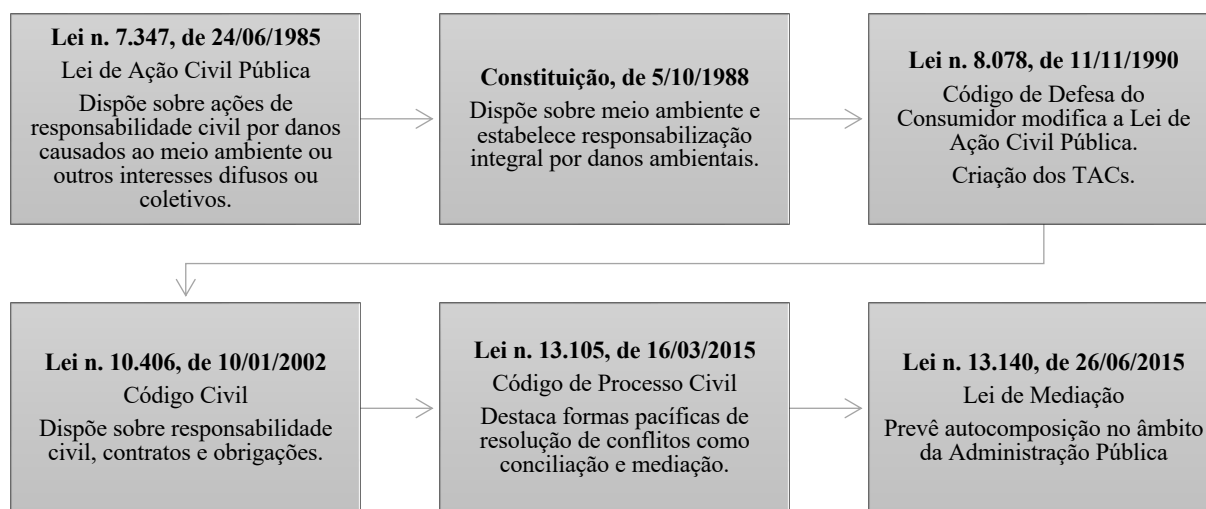
<sup>22</sup> A controvérsia a respeito da possibilidade de elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta que versam sobre matéria ambiental parece ter sido superada entre os estudiosos. Após o posicionamento nesse mesmo sentido por parte do STJ e de diversos autores (SCHMIDT, 2002; DANTAS, 2010; RODRIGUES, 2013, para citar alguns), não foi possível encontrar, até o momento voz dissonante. Rodrigues (2013) atribui ao STJ a responsabilidade pela criação de condições de segurança necessárias para sedimentar a utilização do instituto, uma vez que o STJ reconheceu a possibilidade jurídica de realização dos Termos de Ajustamento de Conduta conferindo-lhes a força de título executivo extrajudicial. Em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução n. 179, definiu que “[...] não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados” (art. 1º, § 1º, da Resolução CNMP n. 179, de 2017).

legislação ambiental. Sobretudo como instrumento que deriva da atuação constitucional do Ministério Público, não se pode realizar interpretação legislativa que consagre sua própria burla. O MP não pode firmar documento que institucionalize o direito à poluição.

Os TACs podem abranger outros assuntos além daqueles tratados em eventual Ação Civil Pública ou Inquérito Civil. Nery (2017) entende que o fato de os TACs serem mais amplos que as medidas dependentes da intervenção do juízo facultam o alcance de melhor solução para proteção de direitos coletivos. Os TACs permitem imposição de obrigações àqueles que necessitam se adequar à previsão legislativa, mas também podem consignar deveres a serem cumpridos pelo Poder Público. Nesse sentido, obrigações de não fazer, tais como abster-se de aplicar multas pelo período concedido para adaptação, por exemplo, ou de fazer, como a concessão de benefícios fiscais, podem ser entabuladas. Caso estejam previstas em TAC, cabe também aos compromissários exigir sua realização (NERY, 2017).

O fluxograma abaixo foi elaborado para que se possa verificar a legislação vinculada aos TACs quanto à sua origem legal.

**Fluxograma 2.** Legislação aplicável aos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da consulta aos textos legislativos.

O fato de o legislador ter dedicado pouquíssimas linhas aos Termos de Ajustamento de Conduta, abriu espaço para infundável disputa de interpretação. A legislação se restringe a indicar os responsáveis pela elaboração desses acordos, definindo objetivos mínimos, mas não apresenta procedimento específico para sua elaboração. Como não existe padrão definido em lei ou sequência de atos a serem seguidos, cada promotoria age como entende melhor. Por um lado, esse tratamento mantém a flexibilidade que se espera de um instituto criado para permitir

a elaboração de solução negociada. Mas, por outro, abre espaço para que soluções políticas ocupem espaço enquanto se avalia o sentido da lei. Ou seja, a depender dos interesses dos envolvidos e do bom senso do representante do MP, a falta de regulamentação pode servir para maior ou menor proteção ambiental (VIÉGAS, 2013).

Mas, mesmo que não haja maiores suportes na legislação, existe vasta literatura que indica os meios adequados de se conduzir a realização de um TAC. Além disso, como negócio jurídico bilateral (NERY, 2017; RODRIGUES, 2013), os TACs ambientais devem observar os requisitos de existência e validade inerentes aos contratos em geral e respeitar de modo integral os limites impostos pela Constituição e pela legislação sobre meio ambiente. Esses limites e procedimentos são discutidos no próximo tópico.

### **2.2.2 Procedimentos**

O desenvolvimento dos TACs se deu com a intenção de aperfeiçoar a proteção de direitos coletivos, permitindo a execução de obrigações especificadas nos termos de acordo firmados entre a parte interessada e o órgão ministerial. Os TACs evitam que se proponha ação junto ao Poder Judiciário para encerrar demandas que podem ser resolvidas consensualmente de modo célere (RODRIGUES, 2011). O fim de uma demanda, no entanto, nem sempre significa a resolução de um problema. Em Direito, os litígios terminam quando há um documento (sentença, título executivo extrajudicial, declaração, atestado, laudo) que informe que não há outra providência a tomar. Por esse motivo, essa pesquisa se compromete a verificar se eventual declaração de cumprimento da obrigação significa recuperação da função ecológica de APP rural degradada.

Ao se firmar um TAC que tenha como objeto uma conduta vinculada à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, não é possível que se tolere prática desalinhada aos interesses difusos ou às condições legalmente previstas. Ou seja, se o acordo tratar de obrigação ambiental, não existe espaço para cláusulas que indiquem o não cumprimento integral da legislação. Os acordos não podem servir para dar aos compromissários o direito de poluir. O TAC se presta tão somente ao estabelecimento de prazos e condições para cumprimento da legislação ambiental. Assim, não cabe ao Ministério Público dispor da obrigação de reparar o dano causado e perdoar o poluidor. O MP só pode assinar TAC que preveja meios de completa adequação ao que foi previsto pelo legislador. No máximo, há concessão de prazo e condições (DANTAS, 2010).

Os TACs não podem interferir na indisponibilidade do bem ambiental e nem proporcionar benefícios desmedidos em detrimento do bem difuso. Isso quer dizer que os acordos não podem funcionar como prêmios para os poluidores, regularizando situações indevidamente. Mesmo os prazos para realização das medidas de adequação devem ser adequados ao ideal cumprimento da medida de reparação, com exceção dos casos em que haja impossibilidade técnica comprovada de tomada de providências. Prazos excessivos e condições lenientes não geram o necessário resultado de reparação integral e não atendem à urgência que se espera na solução de um problema ambiental (RODRIGUES, 2013; SCHMIDT, 2002). Os TACs devem especificar obrigações aptas a solucionar cada caso concreto, estabelecendo tempo, lugar de cumprimento de obrigações, formas de compensação e indenização por danos que não puderem ser recuperados (art. 1º, § 1º, da Resolução CNMP n. 179, de 2017).

Caso um dos outros legitimados<sup>23</sup> a propor Ação Civil Pública entenda devido, lhes é facultado procurar o Poder Judiciário para averiguar a conduta lesiva mesmo que já exista um TAC a respeito. Ainda que não haja impedimento para que o próprio Ministério Público questione aspectos constantes no TAC, é preciso reconhecer que eventuais questionamentos são limitados pelo conteúdo de eventual compromisso e pelo princípio da segurança jurídica (DANTAS, 2010). Ou seja, se o MP firmar um TAC ambiental insuficiente para executar medidas de recuperação da função ecológica de uma área, ficará vinculado ao texto do acordo por ele assinado. A menos que outro legitimado questione o TAC e peça ao Judiciário para estabelecer novas condições, o compromissário tem direito de seguir o que foi acordado.

---

<sup>23</sup> Art. 5º, da Lei n. 7.347, de 1985. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

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

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

V - a associação que, concomitantemente:

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

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

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§ 4º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei

§ 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.

O acordo só produz efeitos sobre a Ação Civil Pública caso trate das mesmas obrigações (decorrentes dos mesmos atos) discutidas na ação. Logo, situações futuras, ou de reincidência, podem ser objeto de ação que busque a responsabilização por prejuízos não tratados no TAC, ainda que se analise a mesma área (RODRIGUES, 2013).

Por sua natureza negocial, os TACs só vinculam as partes diretamente envolvidas na celebração do compromisso e não produzem efeitos *erga omnes* (contra todos). Assim, firmado o compromisso, conforme entendimento seguido também pelo STJ, não é possível que seus efeitos se estendam sobre terceiros que não tenham participado das negociações. Ainda, como consequência da natureza jurídica negocial, é preciso que os acordos atendam aos requisitos de existência e validade atribuíveis aos negócios jurídicos de modo geral. Não se pode, portanto, prescindir de assinatura das partes, de manifestação de vontade livre e de boa-fé e demais requisitos formais mínimos previstos no Código Civil, por exemplo (RODRIGUES, 2013).

Em Goiás, os TACs que envolvem a participação do Ministério Público estadual são regulamentados pela Resolução MPGO n. 9, de 2018. O documento, seguindo a Resolução CNMP n. 179, de 2017, destaca a impossibilidade de realização de acordo que implique renúncia a direitos de caráter difuso. A negociação, como já se comentou, se limita à interpretação jurídica a ser aplicada ao caso concreto com fito de estabelecer obrigações, prazos, forma de cumprimento, medidas de compensação e indenização por eventuais danos.

O MPGO, caso entenda conveniente, pode convocar reuniões e audiências públicas que sirvam para orientar a elaboração e celebração do TAC. Além do MPGO e do compromissário, é possível que participem outros órgãos públicos, associações civis e grupos que representem pessoas interessadas (CNMP, 2017; MPGO, 2018).

O acompanhamento quanto ao cumprimento das cláusulas do ajuste é feito por meio de procedimento administrativo específico para tal finalidade. Não havendo detalhamento aplicável a este tipo de feito, segue-se as Leis estaduais n. 18.102, de 2013 e n. 13.800, de 2001, que especificam os prazos<sup>24</sup>, forma de tramitação, intimação e publicação<sup>25</sup> dos atos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) (GOIÁS, 2016). O MPGO também pode solicitar apoio técnico especializado, bem como a prestação periódica de informações pelo compromissário sobre a execução do acordo.

---

<sup>24</sup> Resolução n. 09/2018, Colégio de Procuradores de Justiça do MPGO, consigna que procedimentos administrativos devem ter duração máxima de 1 ano, podendo esse prazo ser prorrogado por decisão fundamentada

<sup>25</sup> Em âmbito federal, a Lei n. 9.784, de 1999, trata do procedimento administrativo de modo geral e o Decreto n. 6.514, de 2008, versa sobre o procedimento administrativo aplicável a infrações ambientais.

Na legislação goiana, não se identificou procedimento específico para elaboração dos TACs, que são tomados em qualquer fase da investigação, inquérito, procedimento preparatório ou Ação Civil Pública. A celebração do compromisso deve ser registrada em processo do SEI! por meio do protocolo dos documentos que atestam a legitimidade das partes e informam o teor do acordo firmado (art. 51, da Resolução MPMGO n. 9, de 2018).

Caso já exista processo judicial em curso, o TAC é enviado ao Poder Judiciário para homologação do acordo. O extrato do documento é publicado Diário Oficial eletrônico do MPMGO, que informa endereço eletrônico para acesso ao inteiro teor do acordo ou local onde se possa consultar cópia impressa do TAC. Também é preciso publicar o extrato do acordo no Diário Oficial do Estado (CNMP, 2017; GOIÁS, 2013).

O Ministério Público tem como uma de suas características o fato de se tratar de instituição una. Isso implica que os membros do MP devem tomar as cautelas necessárias a evitar comportamentos dissonantes quanto a um mesmo tema. Para promover ação coordenada entre os representantes do MP, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu cadastros nacionais de ações coletivas, inquéritos, Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Os cadastros poderiam ser acessados virtualmente<sup>26</sup> e permitiriam uniformizar ações, evitar duplicidade na instauração de inquéritos e avaliar casos de reincidência (NERY, 2017). Firmado o TAC, cabe ao Conselho Superior do MPMGO encaminhar a o documento para o Conselho Nacional do Ministério Público, responsável pela alimentação do Portal de Direitos Coletivos (CNJ; CNMP, 2011).

Contudo, até setembro de 2020, não foi possível acessar qualquer documento por meio da consulta pública prevista pela Resolução CNJ/CNMP n. 2, de 2011. O Portal de Direitos Coletivos existia, mas a busca não retornava qualquer informação.

Apenas em consulta feita em novembro de 2021, foram obtidos alguns resultados. Ainda assim, o portal direciona o pesquisador para o andamento processual dos acordos e, não para os textos assinados (CNMP, 2021). O inteiro teor dos TACs firmados pelo MPMGO só pode ser encontrado no Portal da Transparência do MP goiano, dentro do item que indica a atividade-fim. Nesse item, é preciso selecionar a pesquisa dos TACs para acessar os documentos completos (MPMGO, 2021). O longo caminho digital até o inteiro teor dos TACs e a falta de acesso direto a partir do Portal de Direitos Coletivos dificulta a pesquisa científica e a avaliação dos atos de gestão ambiental do MPMGO.

---

<sup>26</sup> O Portal de Direitos Coletivos está disponível no endereço seguinte: <https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/>.

Quando não verifica o cumprimento total ou parcial do compromisso, o MPRO pode promover a execução judicial do acordo, o que também pode ocorrer mesmo se o órgão não tiver participado da celebração do termo descumprido. Como guarda dos direitos coletivos, o Ministério Público não precisa de justificativa para agir em nome da preservação ambiental. Desse modo, o MP tem obrigação de atuar em caso de ato que cause danos ao bem ambiental. Se o compromissário apresentar justificativa considerada plausível, o MPRO pode optar pela reavaliação das condições, firmando novo TAC, ou estabelecer novas providências para acompanhamento.

O Portal do Cadastro Nacional de Ações Coletivas registrou redução na quantidade de Inquéritos Cíveis Públicos (ICPs) instaurados no Brasil entre os anos de 2018 e 2019. Até junho de 2020, a quantidade de inquéritos abertos no primeiro semestre não correspondia à metade do total verificado no mesmo período de 2018 (CNJ; CNMP, 2020).

**Tabela 1.** Quantidade de Inquéritos Cíveis Públicos instaurados no Brasil entre 2018 e junho de 2020.

Ano	2018	2019	2020
ICPs	80.175	63.426	21.842 (1º. sem.)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do CNJ e CNMP (2020).

O Inquérito Cível Público é o primeiro passo na apuração de danos causados a direitos coletivos por parte do Ministério Público. Por esse motivo, a quantidade de inquéritos abertos indica a realização de ações de fiscalização e responsabilização por parte do MP. Se a quantidade de inquéritos diminuiu, ou a quantidade de atos ilícitos foi reduzida ao longo do tempo ou os atos de fiscalização foram reduzidos. Conhecendo a conjuntura de piora na qualidade ambiental e a gestão desenvolvida pelo governo federal, sobretudo a partir de 2019, há poucas chances de a redução na quantidade de inquéritos se dar pela existência de menos problemas ambientais.

Igual tendência de redução quantitativa se verifica para a assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta em âmbito nacional.

**Tabela 2.** Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta firmados no Brasil entre 2018 e junho de 2020.

Ano	2018	2019	2020
TACs	12.242	11.150	2.719 (1º. sem.)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do CNJ e CNMP (2020).

A quantidade de TACs firmados no primeiro semestre corresponde a pouco mais de um terço dos acordos firmados no primeiro semestre de 2018 (CNJ; CNMP, 2020). Assim como acontece quanto aos inquéritos, a redução do número de TACs realizados pode significar que a fiscalização das infrações ambientais sofreu diminuição ao longo dos anos. Mas, no caso dos TACs, é preciso também avaliar se esse processo não decorre da percepção de que não há utilidade prática em firmar um acordo para adequação ambiental, seja porque há postura de leniência institucionalizada entre os responsáveis pela gestão, seja pelo desinteresse do próprio MP na utilização dos TACs ou mesmo por haver outras formas de cobrança que tenham se mostrado mais eficientes<sup>27</sup>.

O estado de Goiás segue o parâmetro nacional concernente à quantidade de Inquéritos Civis Públicos instaurados. A quantidade de inquéritos no primeiro semestre de 2020 é quase cinco vezes menor do que o total apurado no mesmo período do ano de 2018 (CNJ; CNMP, 2020).

**Tabela 3.** Quantidade de Inquéritos Civis Públicos instaurados em Goiás entre 2018 e junho de 2020.

Ano	2018	2019	2020
ICPs	2.393	940	393 (1º. sem.)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do CNJ e CNMP (2020).

A quantidade de TACs no estado de Goiás, a despeito de apresentar tendência de decréscimo entre 2018 e 2020, não sofreu redução tão acentuada como aquela verificada nacionalmente (CNJ; CNMP, 2020).

**Tabela 4.** Quantidade de Termos de Ajustamento de Conduta firmados no Brasil entre 2018 e junho de 2020.

Ano	2018	2019	2020
TACs	324	312	95 (1º. sem.)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do CNJ e CNMP (2020).

Os dados fornecidos pelo Portal do Cadastro Nacional de Ações Coletivas consideraram não apenas a atuação do Ministério Público estadual, mas também do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho. A escolha por essa análise se deu em

<sup>27</sup> A verificação dessas hipóteses demanda pesquisa específica nesse sentido. Inicialmente, constituía objetivo dessa pesquisa realizar entrevistas com representantes do Ministério Público e os compromissários dos TACs a fim de compreender os fatores que orientavam a decisão de firmar um acordo ambiental. Contudo, as limitações de deslocamento trazidas pela pandemia de covid-19 após o mês de março de 2020 interferiram na continuidade do planejamento original.

razão do fato de as três esferas se ocuparem de questões relacionadas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### 2.3 DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE POR MEIO DA ELABORAÇÃO DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O reconhecimento dos direitos fundamentais depende das discussões e necessidades de regulamentação da sociedade ao longo da história. Bobbio (2004) afirma que não há utilidade em saber em que valor se fundamentam os direitos humanos<sup>28</sup>, mas, sim, em compreender que se trata de um rol de direitos marcado por sua heterogeneidade e historicidade. Dessa forma, em análise que discuta os direitos fundamentais, mais vale a busca pelos fundamentos possíveis do que a procura por um fundamento absoluto que tudo justifique.

De acordo com a movimentação histórica que motivou o reconhecimento dos direitos humanos, é possível observar que os direitos vinculados às liberdades individuais, que constituem a primeira dimensão<sup>29</sup> de direitos fundamentais, são resultado das lutas por liberdade religiosa e pela não intervenção estatal na expressão do pensamento e na locomoção (BOBBIO, 2004). Mesmo que se saiba que o estopim dessas lutas tenha relação com o abuso na cobrança de tributos (BARROSO, 2009), contemporaneamente, os conceitos de liberdade e privacidade produzem reflexos em aspectos antes impensados, como é o caso dos regramentos aplicáveis à convivência em ambiente digital, por exemplo.

Os direitos de segunda dimensão decorrem do contexto que redundou no aparecimento de movimentos de trabalhadores e cidadãos que reivindicavam postura proativa por parte do Estado. Além de não limitar indevidamente as liberdades individuais, a sociedade demandava que o Estado garantisse a satisfação de direitos sociais, como educação, assistência aos idosos, trabalhadores e desempregados (BOBBIO, 2004; ALEXY, 2011). Os direitos

---

<sup>28</sup> A despeito de as expressões direitos humanos e direitos fundamentais serem utilizadas como sinônimas neste trabalho, adota-se a mesma distinção feita por Sarlet (2012) quanto ao fato de a primeira ser aplicável aos direitos reconhecidos em documentos internacionais enquanto os direitos fundamentais são aqueles presentes na Constituição de um país. Os direitos fundamentais pertencem à legislação interna e os direitos humanos se referem à ordem internacional.

<sup>29</sup> Bobbio (2004) fala em gerações de direitos fundamentais. Contudo, segue-se o entendimento que destaca o caráter de complementaridade dos direitos historicamente reconhecidos, motivo pelo qual se fala aqui em dimensões de direitos. As gerações são substituíveis entre si. Quando nasce uma nova geração, a anterior, paulatinamente, desaparece. Ao tratar de dimensões, fala-se na manutenção de uma dimensão anterior que passa a trabalhar em conjunto com aquela que se lhe acresce, complementando-a sem causar sua extinção (SARLET, 2012; BARROSO, 2009).

sociais decorrem da luta por igualdade e acesso das classes menos favorecidas às possibilidades já disponíveis àqueles de maior poder aquisitivo (SARLET, 2012).

Wolkmer (2013) destaca que o conteúdo dos direitos fundamentais pode ser alterado com o passar do tempo e as mudanças culturais, sociais e comportamentais das pessoas. As necessidades humanas passam por contínua releitura porque os seres humanos buscam constantemente realizar novos projetos. Assim, com novas necessidades, nascem novos direitos, contexto no qual se insere a proteção do meio ambiente e da coletividade.

Os direitos coletivos se destinam à proteção de grupos de pessoas marcados por vínculos fáticos ou jurídicos entre seus componentes. Por este motivo, na terceira dimensão são alocados os direitos de solidariedade, entre eles se destaca o direito de não viver em ambiente poluído ou, simplesmente, o direito ao meio ambiente (SARLET, 2012; BOBBIO, 2004). O reconhecimento da terceira dimensão de direitos fundamentais foi consequência da constatação de que uma ação pode ultrapassar a esfera individual e mesmo superar obstáculos temporais e espaciais. Esse debate foi impulsionado pelo cenário posterior à Segunda Guerra Mundial, quando as bombas atômicas foram utilizadas no extermínio das vidas humanas e deixaram também danos ambientais e sociais (FIORILLO, 2018; WOLKMER, 2013).

No caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da Constituição), observa-se que a proteção se estende a pessoas que se vinculam por circunstâncias fáticas comuns, sendo desnecessário que estejam num mesmo lugar, ao mesmo tempo, para sofrerem as consequências de eventual dano. No art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, definem-se tais direitos como difusos. Segundo Wolkmer (2013), o reconhecimento dos novos direitos decorre do processo de globalização que permitiu a expansão do conhecimento e das formas de representação social e institucional. Para compreender a realidade contemporânea é preciso realizar leitura interdisciplinar, pluralista e flexível, que responda aos questionamentos da coletividade e não apenas demandas individuais.

Esta constatação produz reflexos na interpretação do Direito como um todo, haja vista que a ignorância acerca dos problemas coletivos não os fará desaparecer. Considerando as interferências no meio rural, sobretudo, o viés ambiental ampliou-se o objeto de estudo do Direito Agrário de tal modo que sua desconsideração implicaria análise superficial (ZELEDÓN, 2013). A preocupação com a continuidade dos processos produtivos e a função de promover alimentos saudáveis para a coletividade conferiu novo significado ao Direito Agrário, que não mais se ocupa apenas dos debates sobre a titularidade dos imóveis rurais ou das classificações de contratos agrários. Enquanto direito fundamental de caráter difuso, ao lado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito de trabalhar a terra a fim de

produzir alimentos também deve ser interpretado tendo em vista a coletividade (FREITAS; JORDÃO, 2013).

Diante desse contexto, percebe-se que o entendimento a respeito do Agronegócio, a aplicação do direito para formulação de políticas públicas para desenvolvimento<sup>30</sup> e economia rural, a fiscalização de atividades e a própria interpretação dos resultados deve realizar análise constitucional. Se a Constituição determina que todas as decisões econômicas devem se aliar à máxima proteção do ambiente e à recomposição integral dos danos causados, cabe aos órgãos competentes aplicar o que foi determinado. E o Ministério Público (MP), criado para atuar como guarda meio ambiente, entre outros direitos coletivos, tem obrigação de agir para promover a concretização dos direitos à alimentação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado dentro do que se entende por desenvolvimento sustentável.

Mesmo que os representantes do MP não tenham, inicialmente, conhecimento técnico a respeito do adequado manejo da terra e do ambiente, se é sua obrigação constitucional trabalhar para resguardar esse patrimônio, sua atuação deveria se pautar, necessariamente, em análise complexa e multidisciplinar. Não é possível pensar o Agronegócio e sua relação com o meio ambiente sem a orientação de conceitos oriundos da Engenharia Florestal, da Agronomia, da Geografia, da História, no mínimo. Do contrário, corre-se o risco de entregar a decisão a respeito da gestão do ambiente ao achismo. Sendo o Ministério Público a instituição à qual cabe “[...] a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, da Constituição), deve fazer seu trabalho com respaldo científico adequado para que haja resultados eficientes.

Na seara ambiental, ainda que se trate de direitos pertencentes a todos os indivíduos, por meio da intervenção do Ministério Público, os TACs têm objetivo de preservar atividades empresariais e proporcionar a retribuição às vítimas. Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), enquanto institutos jurídicos, cumprem a finalidade de evitar o inchaço do Judiciário e restaurar o equilíbrio das relações.

Conforme já se discutiu, o MP possui permissão legal para negociar prazos, condições, medidas preventivas e de reparação voltadas a materializar o conteúdo previsto na legislação. A atuação do MP se limita à negociação de condições para obter o resultado definido pelo legislador. Por esse motivo, os TACs são considerados por Rodrigues (2013) como acordos ou formas de conciliação e não, transação, que envolve poder de disposição. Se os TACs fossem entendidos com tipo de transação, seria possível que o MP abrisse mão do cumprimento de

---

<sup>30</sup> Esta pesquisa considera o conceito trabalhado por SEN (2010), que entende o desenvolvimento enquanto ampla possibilidade de acesso a liberdades individuais.

algumas obrigações legais, escolhendo qual legislação seria ou não seguida. Como o bem ambiental pertence a todas as pessoas, e não à União ou aos Estados, o MP não pode escolher qual ponto da lei precisa ou não ser aplicada. Sua obrigação é buscar o desenvolvimento sustentável e a reparação integral dos danos causados por poluidores.

Tratando-se de instituição una e indivisível, o Ministério Público tem o dever de agir de modo uniforme e coerente, estabelecendo ações coordenadas entre seus integrantes, independentemente de atuarem em instâncias ou perante tribunais diversos. Ainda que haja diferentes peculiaridades quanto aos casos analisados por seus membros, cabe às promotorias agir em conformidade com o direcionamento dado pela Constituição e proteger o meio ambiente propondo Ação Civil Pública se necessário (NERY, 2017).

O fato de os TACs ambientais estarem sujeitos ao conhecimento do Judiciário e ao trabalho do Ministério Público não implica, todavia, a presença de litígio. Há casos em que os danos decorrem de fatores alheios à vontade do responsável por sua reparação (LIMA, 2009). Mesmo se não houver conduta autorizada por licenciamento, a Constituição brasileira prevê responsabilização integral e objetiva em hipótese de constatação de dano ambiental (FIORILLO, 2018). Isso implica dizer que a vontade do possuidor do imóvel onde se localiza área de preservação degradada é irrelevante quando se discute a responsabilidade de arcar com o ônus da poluição ou degradação do ambiente, pois não se faz análise da vontade do agente quando se trata de responsabilidade objetiva (CAVALIERI FILHO, 2014; TARTUCE, 2019). Dessa forma, ainda o ocupante de uma área não tenha contribuído para causar problemas, ou mesmo que se trate de atividade licenciada, há obrigação de reparar os danos, restaurando a área para que cumpra sua função ecológica. Se alguém adquire imóvel rural com APP degradada, por exemplo, não pode alegar que não recuperará a área por não ter sido o autor do desmatamento.

A atuação do Ministério Público deve se pautar na especificidade de cada situação em concreto a fim de considerar a conduta, o dano causado e, ao mesmo tempo, manter a homogeneidade em suas ações. Não é aceitável que cada representante da promotoria aja com mais ou menos rigor diante do dano ambiental. A existência dissonância entre as estipulações relacionadas a problemas semelhantes abre espaço para questionamento de degradadores que identifiquem disparidades e passem a reclamar adoção de medidas incompatíveis com a importância que deve ser dada ao bem ambiental (AKAOUI, 2015). Ou seja, se um poluidor percebe que é possível escapar de suas obrigações por ter conhecido casos de pessoas que não foram punidas por seus atos, jamais se esforçará para cumprir a legislação.

Se todas as promotorias atuam com igual rigor e atenção à proteção do ambiente, não há espaço para reclamações. Também não há incompatibilidade entre a homogeneidade da atuação e a independência funcional do Ministério Público, uma vez que a inexistência de coordenação entre os membros do MP gera desconfiança por parte dos jurisdicionados e questionamentos dos próprios degradadores (AKAOUI, 2015; FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017). Quer dizer, se os representantes do MP atuam ora de modo leniente, ora rigoroso, podem causar a impressão de que é possível que algumas pessoas escapem de suas obrigações ambientais por meios escusos. Logo, o mais adequado é que todos tenham igual atenção à máxima proteção ambiental. Se o MP firma um TAC sobre APP e não há qualquer mudança na gestão ambiental de um imóvel rural, o acordo é inócuo quanto à sua finalidade original, mas produz um atestado de regularidade jurídica da área.

A Ação Civil Pública é um importante instrumento na concretização de direitos sociais e coletivos garantidos na Constituição. A possibilidade de tutela coletiva a partir da atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos demais legitimados pretende assegurar o acesso à justiça. Trata-se de instrumento que deriva do próprio Estado Democrático de Direito, uma vez que o reconhecimento de que o poder emana do povo deve ser acompanhado de meios para que a coletividade faça valer os direitos e garantias fundamentais (AKAOUI, 2015). Mas, assim como os TACs, se não houver resultado prático sensível, de nada adianta movimentar a máquina estatal. A ameaça vazia de responsabilização pode, inclusive, servir para ampliar a percepção de que é mais vantajoso descumprir a legislação.

Parece ser entendimento já consolidado entre os integrantes do Ministério Público que “O agir imediato do MP pode prevenir a eclosão de demandas judiciais futuras” (FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017, p. 177). Ainda assim, a realização de Termos de Ajustamento de Conduta recebe críticas quando sua celebração é dissociada de medidas de fiscalização e acaba por servir de instrumento para escapar de ações de responsabilização que se pautam no acúmulo de ações coletivas e criminais que inviabilizam o acompanhamento por parte do Ministério Público em algumas comarcas (LIMA, 2009).

Entre as críticas formuladas à forma como os TACs têm sido utilizados, avulta a que registra a reduzida efetividade de alguns, como assinalou um auditor do TCU, destacando que em muitas comarcas do interior, especialmente na Amazônia, o infrator tem interesse na celebração do TAC, para escapar de eventuais ações judiciais, sabedor da insuficiência de condições do MP para acompanhamento dos compromissos acordados, tendo em vista que os promotores em tais comarcas acumulam as ações de tutela coletiva com numerosas ações criminais e outras (LIMA, 2009, p. 37-38).

O acúmulo de demandas nas promotorias seria um dos fatores pelos quais o MP deixaria de efetuar o devido acompanhamento dos compromissos assumidos. Não sendo possível o deslocamento para visitação e fiscalização, o MP se fia nos documentos que atestam o cumprimento das obrigações. Assim, a apresentação de laudos, licenças, recibos ou outros comprovantes costuma ser solicitada para atestar a tomada das providências previstas no TAC. No entanto, o sistema de confiança quase exclusiva nos papéis fornecidos pelo compromissário abre espaço para que os documentos se sobreponham ao real estado das áreas.

A não consideração das populações atingidas por danos ambientais decorrentes de condutas submetidas a TAC, estabelecendo cláusulas muito brandas e que dificultam o questionamento por parte das comunidades prejudicadas, por exemplo, também compõe as críticas sofridas pelo uso desse instrumento. Caso os danos sofridos por uma comunidade sejam desconsiderados no TAC, torna-se mais difícil produzir em juízo as provas necessárias a vincular a conduta ao evento danoso (nexo causal), elemento fundamental para apuração de responsabilidade e condenação em dever de reparação. A percepção da comunidade, a partir desse quadro se constrói no sentido de compreender que o instrumento não atende à demanda social por punição de infratores (SOARES; VIÉGAS, 2006).

Em Goiás, o acompanhamento da execução dos acordos é feito por meio da verificação de imagens das áreas fornecidas pelos próprios acordantes e da avaliação dos projetos de restauração pelo corpo de servidores do Ministério Público. Os TACs também preveem visitas efetuadas por servidores do MP ou de órgãos do SISNAMA a pedido das promotorias. Ainda assim, processo de acompanhamento dos TACs, pelo regulamento do MPMO ocorre, em regra, pelo período de 1 ano. Esse período é bastante apenas para avaliar a tomada de providências simples, como a realização de cercamentos e o plantio de mudas. E, por vezes, essas medidas não bastam para recompor a função ecológica das APPs. As mudas podem ser retiradas por animais, prejudicadas por plantas invasoras ou podem morrer por falta de manejo. Por isso, há necessidade de fiscalização por tempo adequado ao ciclo de vida existente na Natureza.

Os promotores, ao firmar os compromissos, consoante conversas preliminares travadas com os integrantes do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA) vinculado ao Ministério Público de Goiás, tentam considerar os períodos de seca, chuva e plantio a fim de que os acordos sejam eficazes e que se supere a percepção de falta de resultados práticos. Mas mesmo que as promotorias não firmem acordos em que os compromissários se obriguem a plantar mudas em épocas de secas, perdendo todo o esforço e o recurso empreendido, há muitas variáveis que precisam ser avaliadas para que se retome a função

ecológica de uma área. Mesmo o plantio de mudas pode não ser a melhor técnica a se utilizar no intuito de recuperar uma APP, já que o cercamento e controle de invasoras pode ser mais eficiente (WACHHOLZ, 2017).

Como se nota, a gestão ambiental efetuada somente sobre documentos, sem avaliação periódica voltada ao cumprimento da função ecológica das APPs pode produzir resultados indesejados, dificultando a tomada de providências em âmbito jurídico, como também escamoteando situações de ilegalidade ou, na pior das hipóteses, legalizando o direito de poluir.

#### 2.4 DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Antes de se proceder a análise dos resultados obtidos a partir da assinatura dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) é preciso verificar se os acordos firmados constituem, em si mesmos, negócios jurídicos válidos e aptos a produzir efeitos<sup>31</sup>.

Do mesmo modo em que se processa um contrato de compra e venda, ou de prestação de serviços, a existência de um TAC depende da presença de aspectos constitutivos (agente, vontade e causa). E é preciso que esses requisitos sejam caracterizados pelos elementos que conferem validade aos negócios jurídicos, quais sejam: agente capaz, vontade livre e imbuída de boa-fé e objeto possível, lícito e determinado ou determinável (NERY, 2017).

A vontade livre e de boa-fé é aquela manifestada diante do conhecimento da situação em concreto considerando a apresentação das informações por ambas as partes de

---

<sup>31</sup> Em Direito, sempre há muita preocupação com a definição da natureza jurídica dos institutos. A literatura jurídica dedica livros inteiros a diferenciar e classificar os conceitos. Quando se trata da natureza jurídica, deseja-se descobrir o que algo significa ou em que classificação se encontra dentro do Direito. Os Termos de Ajustamento de Conduta, como a maioria dos conceitos, se submetem ao mesmo tipo questionamento quanto a sua natureza jurídica. Akaoui (2015), Fiorillo (2018), Nery (2017), Rodrigues (2011), Milaré (2018), por exemplo, avaliam se se trata de contrato, transação, ato jurídico em sentido estrito, negócio jurídico, transação *sui generis*, além de outras possibilidades de classificação. Nery (2017) destaca que há, inclusive, posicionamento no sentido de compreender o instituto como ato unilateral, em razão da limitação pertinente ao objeto. Nery (2017) recorda que os TACs podem ser compreendidos como contratos administrativos negociais, pelo fato de dependerem de declaração de vontade do poder público.

Como autora deste trabalho, compreendo que, tratando-se de pesquisa interdisciplinar, melhor é não submeter o(a) leitor(a) a desnecessário aprofundamento no mundo do Direito. Ainda assim, é preciso deixar nota para as pessoas que desejem se dedicar a essa discussão, motivo pelo qual se sugere a obra de Nery (2017), a qual considera, como se faz para elaboração deste trabalho, a corrente contratualista. E, sendo os TACs entendidos como contratos, a eles se aplicam os critérios da Escada Ponteano. Ou seja, como todos os contratos, os TACs devem cumprir os requisitos legais para terem existência válida e produzirem efeitos. A esse respeito, recomenda-se a leitura de Tartuce (2019).

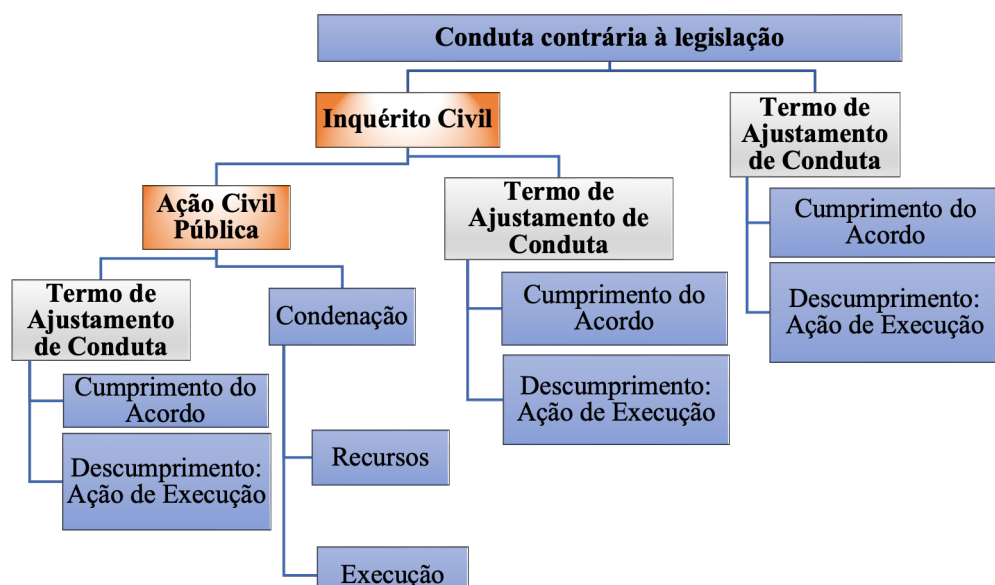
modo honesto e transparente, sem que qualquer delas tenha objetivo obter vantagem desproporcional (NERY, 2017).

A licitude e possibilidade do objeto do compromisso impedem que se realize negócios voltados a consagrar situações que impliquem a disposição do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Consoante Nery (2017), o objeto de um TAC deve considerar aspectos vinculados à moralidade e à possibilidade de execução da obrigação prevista no acordo. Assim, negócios que disponham sobre coisas inexistentes, impossíveis ou inalcançáveis (física ou juridicamente) implicam a perda de validade do TAC. Ao mesmo tempo, a atenção à determinabilidade do objeto tem como consequência o dever de fixar o conteúdo da obrigação do modo mais preciso e específico possível.

A especificação dada ao objeto do acordo deve ser pautada pelo princípio da razoabilidade, uma vez que, a depender da (im)possibilidade material de realização prática do acordo firmado pelas partes, esse requisito interferirá nos efeitos gerados após o TAC. Se não houver conteúdo preciso e compreensível das obrigações decorrentes da realização do TAC será impossível exigir seu cumprimento, seja pelo fato de se tratar de conteúdo excessivamente aberto, seja por dificuldade material daquele que deva cumprir o acordo (NERY, 2017).

Conforme se pode verificar no Fluxograma 3, é possível realizar o compromisso em momento anterior à instauração do inquérito civil, no seu curso ou quando já existe Ação Civil Pública em andamento.

**Fluxograma 3.** Inquérito Civil, Ação Civil Pública e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)



Fonte: Elaborado pela autora a partir da legislação pertinente.

O inquérito civil, a despeito de ser momento de preparação para propositura da Ação, possui caráter pedagógico e funciona como forma de prevenção de danos. Diante da seriedade da medida e das limitações próprias do procedimento do inquérito, em que cabe ao Ministério Público facultar, ou não, oportunidade de manifestação ao interessado, a parte pode se sentir impelida a buscar solução que evite o envolvimento do poder Judiciário e o aprofundamento da demanda (NERY, 2017).

A presença de sanções em hipótese de descumprimento do acordo constitui requisito específico para validade dos TACs e decorre da previsão constante no art. 5º, §6º, da Lei 7.347, de 1985. Entre as cominações possíveis, além de indenizações, outras medidas coercitivas podem ser estabelecidas para garantir o cumprimento das obrigações, como multas diárias por descumprimento (*astreintes*), suspensão de atividades, advertências, obrigação de refazer, por exemplo (NERY, 2017).

A partir do momento em que um TAC atende a todos os requisitos de existência e de validade, passa-se à análise da irradiação de seus efeitos. Os TACs, como outros negócios jurídicos, podem ter sua produção de efeitos submetida a condições, termos ou encargos (NERY, 2017). É possível, por exemplo que se estabeleça termo inicial a partir do qual não mais seja permitido ingresso de gado em APPs. Pode-se vincular o plantio de espécies nativas à disponibilidade de mudas no mercado local. Ou mesmo, estabelecer obrigação de realizar eventos e cursos de conscientização de produtores rurais da região.

A produção de efeitos em Direito não implica necessariamente a análise de justiça quanto às decisões e de atendimento dos interesses sociais. Nesse passo, Viégas (2013) alerta para o perigo de se colocar a celeridade na aplicação de instrumentos extraprocessuais acima do respeito à produção de resultado socialmente justo. A produção de efeitos jurídicos, que se conhece por eficácia, virá independentemente do cumprimento do acordo ou não. Mas, os efeitos sociais dependem das escolhas feitas pelos legitimados quando da formulação dos acordos (VIÉGAS, 2013).

[...] para que o TAC tenha eficácia social, é preciso que o órgão legitimado realize uma análise da real produção dos efeitos sociais de sua escolha dos interesses e direitos transindividuais a serem protegidos e de sua escolha das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação desses interesses e direitos. Assim, o que está em jogo é a validade social das escolhas empreendidas pelos órgãos legitimados. É a validade social dessas escolhas e a maneira com que são aplicadas o que determina se um TAC pode ou não obter um resultado socialmente tido por justo de defesa dos interesses e direitos transindividuais e assegurar o foco do acesso à justiça (VIÉGAS, 2013, p. 155).

A eficácia social da norma remete à avaliação de cumprimento da função pela qual foi criada (VENOSA, 2010). Nesse ponto, quando se trata de discussão sobre os resultados obtidos a partir da aplicação dos institutos jurídicos, não se pode simplesmente considerar apenas aspectos econômicos para discutir a produção de efeitos e a eficácia social das normas. As ideias de celeridade e agilidade, por vezes, impedem análises de direitos difusos de comunidades prejudicadas, bem como de avaliação de medidas de prevenção e precaução a fim de superar a morosidade na fase de negociações. Ou seja, o fato de se ter uma decisão rapidamente não significa que um problema foi bem resolvido e nem que a solução dada contemplará a reparação de todos os prejuízos causados (VIÉGAS, 2013). E, tratando-se de danos ambientais, a reparação integral deve ser entendida de acordo com a noção que indica a necessária capacidade de uma área desempenhar por ela mesma sua função ecológica.

Reale (2002) sustenta que a consciência coletiva pode interferir na produção de efeitos de uma norma. Sem confundir o Direito com a Lei, é preciso avaliar se os resultados produzidos são compatíveis com a cultura e a realidade do povo para o qual o texto foi criado. Se uma norma jurídica cai em desuso, mesmo que ainda esteja vigente, não produzirá efeitos práticos.

Havendo violação de norma jurídica que não mais apresenta eficácia social, o Judiciário, reconhecendo o conflito entre o texto e a realidade a qual ele serve, pode reduzir seus efeitos a padrões mínimos ou mesmo desconsiderar sua aplicação por meio de interpretação mais alinhada ao sistema (REALE, 2002).

Ferraz Junior (2003) esclarece que a produção de efeitos de uma norma não se atrela à sua obediência. Há eficácia social quando existe observância espontânea da norma ou quando se verifica sua imposição por meio do exercício dos poderes estatais. Desse modo, mesmo que a população não obedeça ao comando legal, é possível constatar que uma norma apresenta eficácia social se os tribunais demandarem sua observância. Há, portanto, diferentes graus de atenção aos efeitos de uma mesma norma, bem como formas de satisfação da imposição da norma jurídica a depender da matéria, da realidade social, do tratamento dado aos casos de violação e mesmo dos problemas derivados do estrito cumprimento da legislação<sup>32</sup>.

Ao cobrar a observância aos comandos legislativos, fiscalizar o cumprimento de suas determinações e elaborar políticas públicas voltadas à consecução dos objetivos

---

<sup>32</sup> Ferraz Junior (2003) apresenta interessante exemplo para esclarecer que o cumprimento de normas que colocam prescrições de objetivos a serem atingidos pode criar problemas relações sociais. Citando o comando constitucional que informa que o salário mínimo deve prover saúde, educação, lazer, moradia e todo o necessário para viver dignamente, o autor recorda se houvesse completa produção de resultados práticos, ter-se-ia situação de caos econômico e social em razão da impossibilidade de atender à demanda de todos os brasileiros.

constitucionalmente estabelecidos, cabe ao Estado primar pela eficiência. Agir com organização, técnica, celeridade e excelente desempenho consiste em dever do Estado no exercício de suas atividades (CARVALHO FILHO, 2017).

Como princípio de Direito Administrativo, a eficiência impõe aos agentes públicos a atuação que busque o melhor resultado possível no desempenho de suas funções. O Estado, enquanto administrador, também tem obrigação de fornecer as melhores condições para que o serviço seja realizado (DI PIETRO, 2017).

Havendo norma jurídica válida, e interesse social para que se produza efeitos, cabe ao Estado assegurar o seu atendimento e proporcionar as condições para que seja observada como medida decorrente do seu dever de eficiência. Diante disso, a análise vincula-se à discussão a respeito do cumprimento das obrigações dos poderes públicos e de seus agentes. Em matéria ambiental, portanto, a equivalência entre eficiência e celeridade e o indicativo de eficácia com produção de resultados econômicos podem significar mais prejuízo do que benefício (VIÉGAS, 2013).

No que se refere à problematização referente aos parâmetros e métodos para afirmar a suposta eficiência e eficácia dos TACs, consideramos que estudos quantitativos voltados para avaliar a eficiência de tal instrumento por meio de análises focadas na celeridade (tempo médio de duração dos processos) e eficácia a partir do exame do cumprimento de suas pretensões ou exigências (recuperação ou prevenção da área degradada etc.), [...] Dessa forma, para que haja um real entendimento de sua eficácia social, devem ser examinados, antes de mais nada, o processo de tomada de decisão que estabeleceu as pretensões ou exigências contidas no TAC (VIÉGAS, 2013, p. 155).

Contemporaneamente, discute-se o deslocamento do parâmetro de legitimidade das normas jurídicas que atenderá às relações humanas a partir da globalização. Enquanto o Estado-nação unificado e soberano bastou para atender à concepção individualista e patrimonial expressa por meio do domínio do Direito positivo, em tempos de acentuação de contradições sociais e de questionamento acerca da legitimidade e do papel do Estado, abrem-se novos caminhos para avaliar o tratamento a ser dado aos problemas que atingem a coletividade (WOLKMER, 2013).

## 2.5 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DO ESTADO DE GOIÁS E DA BACIA DO RIO MEIA PONTE

### 2.5.1 Do estado de Goiás

Goiás é estado composto por 246 municípios que abrigam 6,779 milhões de habitantes. Goiânia, capital do estado, juntamente com outros 19 municípios da região metropolitana, possui 2,494 milhões de habitantes e responde por 40% do Produto Interno Bruto de Goiás (IMB, 2018b). Esta conjuntura, todavia, foi resultado de um processo de integração à economia nacional vinculada às ações do período Vargas com fito de estimular o mercado interno (IMB, 2017).

No início do século XX, a economia goiana relacionava-se às atividades desenvolvidas no estado de São Paulo, em processo de industrialização, e no Triângulo Mineiro. Goiás fornecia alimentos, sobretudo arroz, banha, charque, açúcar dentre outros, para abastecer os locais onde era crescente o mercado de consumo urbano. Em razão da proximidade com o sul de Goiás e do fato de o estado de São Paulo desenvolver agricultura voltada à produção de café entre o final do século XIX e início do século XX, houve a expansão da fronteira agrícola a partir de São Paulo (ARRAIS, 2010).

Até a década de 1940, a economia do estado de Goiás era marcada pela agricultura de subsistência de modo predominante. A participação do estado no Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário nacional era de 1,7% em 1947 (IMB, 2017). Ao longo dos anos 1950, com a consolidação de Goiânia, houve fortalecimento de mercado de consumo urbano. Nesse período, destacavam-se cidades como Anápolis, onde se instalaram as primeiras indústrias e a estrada de ferro, Jataí, Rio Verde, Catalão e Itumbiara, que receberam considerável fluxo migratório em razão do uso das terras do Cerrado pela agricultura comercial (ARRAIS, 2010).

Na década de 1960, a população rural correspondia a 69% dos goianos. Três quartos da população ocupada possuíam empregos no setor agropecuário, que se voltava à produção de alimentos básicos (IMB, 2017). Durante este período, deu-se início à instalação de plantas produtivas destinadas a atender o segmento agrícola brasileiro. A crescente competição no mercado interno abriu espaço para empresas transnacionais de insumos e maquinários visando o aumento de produtividade. Assim, os produtores buscavam se especializar para baratear custos. Em 1970, a participação do estado no PIB agropecuário nacional era de 4,5% (IMB, 2017).

A conversão dos solos ácidos em terras agrícolas, os incentivos de programas federais, crédito agrícola, investimentos em abertura de rodovias e infraestrutura para estocagem fizeram com que Goiás se integrasse às demandas do mercado internacional a partir dos anos 1970 (ARRAIS, 2010). Itumbiara, Quirinópolis, Crixás, Caiapônia e Rio Verde participavam de 17% do PIB agropecuário goiano neste período (IMB, 2017).

Com a modernização conservadora ocorrida no período da ditadura militar, terras planas onde havia Cerrado foram desmatadas para ceder lugar à agricultura marcada pelo uso intensivo de mecanização, estrutura fundiária concentrada e uso de sementes geneticamente adaptadas (ARRAIS, 2010).

A soja começou a ser produzida em Goiás nesse período e, juntamente com o milho, agregado ao longo dos anos 1980, ajudou a constituir os complexos agroindustriais de grãos e carne que se consolidaram ao longo dos anos 1990 e 2000, principalmente na porção sul de Goiás (ARRAIS, 2010). Em 1980, a população rural já perfazia 51% dos 3,8 milhões de habitantes de Goiás. No ano 2000, Goiás abrigava 5 milhões de pessoas, e apenas 12% delas residiam no meio rural (IMB, 2017).

Contemporaneamente, Goiás é o 4º maior produtor brasileiro de grãos, participando de 9,05% do total. Os principais produtos agrícolas são soja, sorgo, milho, cana-de-açúcar, feijão, tomate, algodão, ademais de outros. O estado possui o 3º maior rebanho bovino do Brasil, com cerca de 21,9 milhões de cabeças, 10,2% do total nacional. Goiás está em sexto lugar na produção de aves (4,8% do total nacional) e suínos (5% do total nacional) consolidada, principalmente, na região Sudoeste do estado.

Em 2016, Goiás apresentou o 9º maior PIB do país, com 179 bilhões de reais. A taxa de crescimento anual de Goiás, entre 2010 e 2016, superou média nacional de 0,29% e ficou em 1,6%, o que demonstra a relevância do estado dentro do cenário econômico do país (IMB, 2018b). O setor de serviços remete a 65,6% do PIB, enquanto o setor industrial participa com 23,8% e o agropecuário, com 10,7%, conforme dados de 2014. Ainda assim, considera-se que boa parte da economia goiana está atrelada à agroindústria em razão da participação do estado na produção de carnes, leite e derivados, por exemplo (IMB, 2018b).

Goiás é o segundo maior produtor nacional de etanol e o quarto maior produtor de açúcar. Entre 2015 e 2016, foram produzidos 4,7 bilhões de litros de álcool e 1,9 milhão de toneladas de açúcar (IMB, 2018b).

Os dados mais recentes sobre a quantidade de empregos formais no estado de Goiás datam do ano de 2019, quando foram identificados 1.524.304 vínculos, entre celetistas

(1.215.390) e estatutários (308.914), com remuneração média de R\$2.790,11. A maioria são homens (56%), pardos, entre 30 e 39 anos, com ensino médio completo (BRASIL; MTE, 2021).

O setor de serviços concentra a maior parte dos empregos formais (53,45%), seguidos pelo comércio (19,47%), indústria (16,25%), agropecuária (6,18%) e construção (4,62%). Os trabalhadores do setor agropecuário recebem, em média R\$2.102, 90 (BRASIL; MTE, 2021).

Em 2019, na capital do estado, Goiânia, foram registrados 584.259 vínculos de emprego formal com remuneração média de R\$3.595,68. Dentre esses vínculos 2.270 (0,39%) cabiam ao setor agropecuário com remuneração média de R\$ 2.116,39 (BRASIL; MTE, 2021). Quando considerados também os empregos existentes antes e depois da porteira, 16% do total de vínculos de empregos em Goiás estão atrelados ao agronegócio (IMB, 2021b).

O estado de Goiás possui 90% de seu território localizado nos limites oficiais do bioma Cerrado, considerado como área prioritária para a conservação da biodiversidade (IMB, 2018c).

Os rios goianos alimentam as bacias dos Rios Araguaia, Tocantins, São Francisco e Paraná (IMB, 2018b).

A região hidrográfica Tocantins-Araguaia, ao norte de Goiás, ocupa 21,35% da área total do estado. Abrangendo 10,8% do território brasileiro, esta região serve aos estados de Goiás, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Tocantins e o Distrito Federal. Ao todo, 409 municípios compõem a região, e 85 deles possuem mais de 40.000 habitantes (ANA, 2015a; IMB, 2018a).

Na parte leste de Goiás 16,06% da área do estado correspondem à região hidrográfica do São Francisco. Se considerado o território nacional, a região ocupa 7,5% do país e passa por outras seis unidades da federação: Alagoas, Distrito Federal, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Sergipe. São 503 municípios e mais de 14 milhões de habitantes, a metade deles reside na região metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais (ANA, 2015a; IMB, 2018a).

No centro-sul do estado de Goiás, ocupando 4% da área total, tem-se a região hidrográfica do Paraná, composta por afluentes da margem direita do Rio Paranaíba, onde se localiza o porto de São Simão, utilizado para escoar parte da produção agrícola goiana. Essa região ocupa 10% do território nacional nos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Santa Catarina e no Distrito Federal (ANA, 2015a; IMB, 2018a).

A região hidrográfica do Paraná possui 1.507 municípios, sendo que 256 possuem mais de 50.000 habitantes. A população total da região é de 61,3 milhões de pessoas (ANA, 2015a).

A bacia do Rio Paranaíba é a segunda maior unidade da região hidrográfica do Paraná e corresponde a 2,6% do território nacional. Cerca de 63% da área da bacia do Rio Paranaíba encontra-se no estado de Goiás, alcançando ainda os estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal (ANA, 2015b).

Na região do Rio Paranaíba, as unidades de gestão hídrica do Meia Ponte e do Distrito Federal constituem moradia de mais da metade da população da bacia. Em 2010, cerca de 2,2 milhões de pessoas residiam em municípios banhados pelo rio Meia Ponte, sendo que 97,6% dos habitantes se concentram em áreas urbanas (ANA, 2015b). Conforme projeção para o ano de 2020, somente nos municípios Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo somavam 2.636.000 habitantes (IMB, 2021a).

A unidade de gestão hídrica do rio Meia Ponte é a mais importante para consumo da população residente na região do Paranaíba. Da vazão total de 14,5 m<sup>3</sup>/s, cabe ao abastecimento humano 1,6 m<sup>3</sup>/s. Ao mesmo tempo, trata-se da segunda região que possui menor disponibilidade hídrica subterrânea. A agricultura irrigada recebe 10,8 m<sup>3</sup>/s da água da bacia do Meia Ponte, já a indústria ocupa 1,5 m<sup>3</sup>/s e a dessedentação de animais, 0,7 m<sup>3</sup>/s. A vazão total<sup>33</sup> da bacia do Rio Paranaíba destinada ao abastecimento de populacional é de 6,1 m<sup>3</sup>/s (ANA, 2015b).

A escolha pela bacia do Rio Meia Ponte se faz em razão de sua importância para o abastecimento populacional, mas também pelo fato de ser região em que se registra índices de disponibilidade hídrica inferiores à média histórica desde o ano de 2014. Se se considerar a bacia do Paranaíba, as precipitações acumuladas não superam a média histórica desde 2013 (SECIMA, 2018). Ademais, tendo em vista o fato de se tratar de região onde se residem mais de 2,5 milhões de pessoas, o uso por atividades agropecuárias e industriais contribui negativamente na quantidade e na qualidade da água dos mananciais (SANEAGO, 2018), que não contam com a proteção das APPs, uma vez que 64% das áreas de preservação permanente estão antropizadas (RAISER, 2019).

Em 2017, por meio do Decreto estadual n. 9.041, diante da crise de abastecimento do município de Goiânia, foi declarado estado de emergência na bacia com intuito de restringir o uso da água pelo período de 90 dias. Entre as medidas previstas no decreto, consta a necessidade de orientar agricultores para que atendessem à determinação de reduzir o uso da água e implementar ações de melhoria da eficiência no uso dos recursos hídricos.

---

<sup>33</sup> A vazão total da bacia é de 211,1 m<sup>3</sup>/s, sendo 188,9 m<sup>3</sup>/s dedicados à agricultura, 7,3 m<sup>3</sup>/s à indústria e 8,8 m<sup>3</sup>/s à dessedentação de animais (ANA, 2015b).

Em 2018, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento (SEMAD) estabeleceu a obrigatoriedade de instalação de equipamentos de medição volumétrica, determinou a redução do volume de água captado e suspendeu a emissão de outorgas de direito de uso na bacia do Rio Meia Ponte (Portarias n. 87 e 183, de 2018).

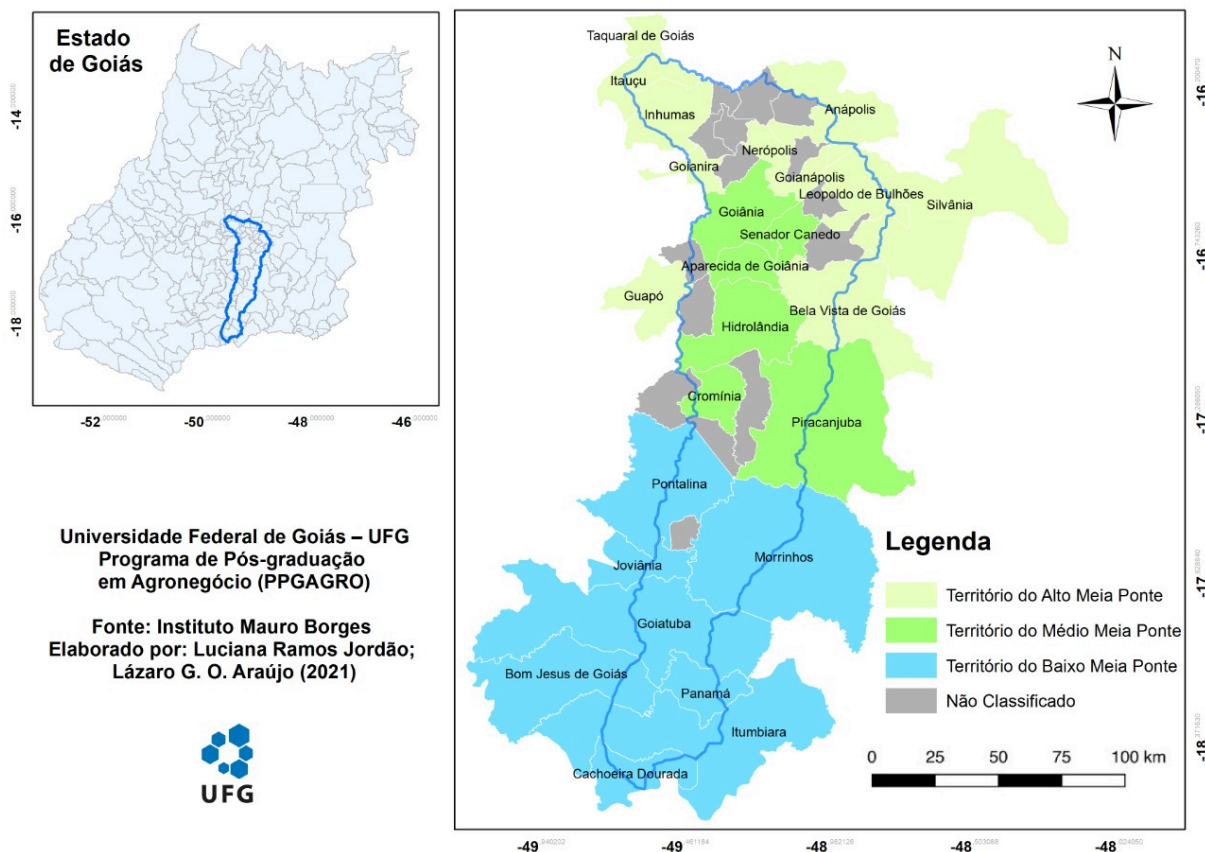
No mesmo ano, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte definiu diretrizes para o enfrentamento da crise hídrica por meio da Deliberação n. 3, de 2018. O Comitê enumerou providências a serem tomadas a depender do nível de vazão de água. As medidas incluem desde ações de conscientização, fiscalização até racionamento de água para abastecimento urbano. Ademais, foi composto Grupo de Trabalho a fim de acompanhar a situação da bacia e discutir medidas preventivas e plano de conservação.

De fato, uma das principais medidas necessárias a manter o abastecimento da região consiste na proteção de APPs, áreas essenciais à preservação da bacia. Tanto assim que a proposta de Projeto de Segurança Hídrica do Alto Rio Meia Ponte, elaborada pela SEMAD inclui conferir tratamento prioritário à restauração ambiental das APPs visando aumentar a infiltração da água e recuperar a vazão (SEMAD, 2021).

### **2.5.2 Municípios goianos banhados pela da bacia do Rio Meia Ponte**

O Rio Meia Ponte nasce a cerca de 60km da capital do estado de Goiás – Goiânia – e percorre 471,6km entre o município de Itauçu e o Rio Paranaíba. A bacia do Rio Meia Ponte abrange 39 municípios goianos, quais sejam: Abadia de Goiás, Aloândia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bom Jesus de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Cachoeira Dourada, Caldazinha, Campo Limpo de Goiás, Cromínia, Damolândia, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Goiatuba, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Itauçu, Itumbiara, Joviânia, Leopoldo de Bulhões, Mairipotaba, Morrinhos, Nerópolis, Nova Veneza, Ouro Verde, Panamá, Piracanjuba, Pontalina, Professor Jamil, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Silvânia, Taquaral de Goiás, Terezópolis de Goiás.

### Regiões de Atuação Integrada do Ministério Público Estadual na Bacia do Rio Meia Ponte - Goiás



Entre os municípios que integram a Bacia do Rio Meia Ponte, três deles (Cachoeira Alta, Goiânia e Santo Antônio de Goiás) integram a lista de mais bem posicionados no *ranking* do Índice de Desenvolvimento dos Municípios (IDM)<sup>34</sup> elaborado pelo Instituto Mauro Borges (IMB). A composição do IDM considera seis dimensões: educação, saúde, segurança pública, economia, trabalho e infraestrutura. Quanto mais próximo do número dez, melhor é o desempenho do município. Quanto mais próximo de zero, pior (IMB, 2018c).

O quadro abaixo apresenta o IDM dos municípios que compõem a Bacia do Rio Meia Ponte. Conferiu-se destaque aos municípios de Santo Antônio de Goiás, Cachoeira Alta, Inhumas, Joviânia, Itauçu, Goiatuba, Anápolis, Silvânia, Itumbiara e Taquaral de Goiás, que ocuparam, em 2018, as dez melhores posições após a capital, Goiânia.

<sup>34</sup> O último Censo brasileiro foi realizado em 2010. Buscando utilizar dados mais atualizados, optou-se pelo Índice de Desenvolvimento dos Municípios (IDM) de 2018. Em 2021, o governo Bolsonaro chegou a divulgar a não realização do Censo 2021 por falta de verbas (BBC, 2021).

**Quadro 1.** Índice de Desenvolvimento dos Municípios integrantes da bacia do Rio Meia Ponte entre 2012 e 2018

Municípios	2012	2014	2016	2018
Abadia de Goiás	4,44	5,37	4,94	5,02
Aloândia	4,72	5,22	5,14	5,04
Anápolis	4,64	5,02	5,33	5,25
Aparecida de Goiânia	4,62	4,31	4,53	4,67
Aragoiânia	4,41	4,68	4,41	4,56
Bela Vista de Goiás	4,64	4,8	4,89	4,98
Bom Jesus de Goiás	4,91	5,12	5,01	5,13
Bonfinópolis	4,58	4,77	4,68	4,56
Brazabrantes	5,17	4,51	4,86	5,07
Cachoeira Dourada	5,43	5,73	5,71	5,51
Caldazinha	4,04	4,32	4,76	4,61
Campo Limpo de Goiás	3,87	3,78	4,3	4,23
Cromínia	4,59	4,68	4,44	4,57
Damolândia	5,06	5,22	5,44	4,72
Goianópolis	4,22	4,82	4,4	4,7
Goiânia	5,47	5,74	5,74	5,92
Goianira	4,34	4,74	4,76	5,08
Goiatuba	4,77	5,02	5,65	5,38
Guapó	4,25	4,38	4,65	4,85
Hidrolândia	4,06	4,08	4,47	4,91
Inhumas	4,96	5,2	5,26	5,47
Itauçu	4,96	4,96	4,77	5,41
Itumbiara	5,25	5,31	5,02	5,22
Joviânia	4,84	4,86	5,08	5,43
Leopoldo de Bulhões	4,17	4,44	4,42	4,45
Mairipotaba	5,19	5,42	4,95	4,88
Morrinhos	4,99	5,23	4,74	5,14
Nerópolis	4,8	4,87	5,06	5,15
Nova Veneza	4,76	4,59	4,87	4,88
Ouro Verde de Goiás	4,53	4,57	4,92	4,49
Panamá	4,61	4,75	4,76	4,44
Piracanjuba	4,78	5,05	4,75	5,04
Pontalina	4,7	4,6	4,8	5,08
Professor Jamil	4,84	5,04	4,38	4,61
Santo Antônio de Goiás	5,06	5,07	5,58	5,7
Senador Canedo	3,92	4,33	4,82	5,01
Silvânia	4,65	4,92	4,8	5,23
Taquaral de Goiás	4,75	4,99	4,83	5,2
Terezópolis de Goiás	4,09	3,94	4,74	4,49

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IMB (2018a).

Entre os 39 municípios constantes no quadro acima, 21 apresentaram IDM superior a 5 no ano de 2018. O ranking dos piores desempenhos do IDM não é composto por qualquer dos municípios da região da Bacia do Rio Meia Ponte. Águas Lindas de Goiás apresentou, em 2018, IDM de 4,03 e ficou na posição de número 237, seguido por Montividiu do Norte, Vila Procópio, Teresina de Goiás, Novo Gama, Monte Alegre, São Domingos, Flores de Goiás e Baliza, com 3,65, em último lugar (IMB, 2018c).

A partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública do estado de Goiás, foram quantificados os crimes ambientais registrados nos municípios que integram a bacia do Rio Meia Ponte entre 2017 e o primeiro semestre de 2019.

**Quadro 2.** Quantidade de crimes ambientais registrados 2017 e julho de 2019.

Municípios integrantes da bacia do Rio Meia Ponte	2017	2018	2019 jul	TOTAL
Abadia de Goiás		3	9	12
Anápolis	16	24	46	86
Aparecida de Goiânia	17	47	23	87
Aragoiânia	4	9	6	19
Bela Vista de Goiás	4	10	5	19
Bom Jesus de Goiás	9	3	1	13
Bonfinópolis		5		5
Brazabrantes	1	7	1	9
Cachoeira Dourada	2	2	3	7
Caldazinha		5		5
Campo Limpo de Goiás		2	1	3
Cromínia	5	23	5	33
Damolândia	1	14		15
Goianápolis	2	7	5	14
Goiânia	386	343	184	913
Goianira	6	40	7	53
Goiatuba	3	10	1	14
Guapó	2	7	1	10
Hidrolândia	6	17	6	29
Inhumas	11	73	12	96
Itauçu		16	2	18
Itumbiara	20	18	11	49
Joviânia	3	10		13
Leopoldo de Bulhões	5	6	4	15
Mairipotaba	2	4	1	7
Morrinhos	7	16	9	32
Nerópolis	2	20	5	27
Nova Veneza	3	21	2	26

Ouro Verde de Goiás	2	3	1	6
Panamá	1	3	1	5
Piracanjuba	3	8	6	17
Pontalina	6	16	2	24
Professor Jamil		1	1	2
Santo Antônio de Goiás	3	37	1	41
Senador Canedo	5	19	9	33
Silvânia	2	17	5	24
Taquaral de Goiás		1	1	2
Terezópolis de Goiás	1	6	2	9
<b>TOTAL</b>	<b>540</b>	<b>873</b>	<b>379</b>	<b>1.792</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública de Goiás (2019).

Os dez municípios que, além da capital, registraram a maior quantidade de ocorrências totais foram, respectivamente, Inhumas, Aparecida de Goiânia, Anápolis, Goianira, Itumbiara, Santo Antônio de Goiás, Cromínia, Senador Canedo, Morrinhos e Hidrolândia.

**Quadro 3.** População por município e quantidade de crimes ambientais entre 2017 e 2019.

Municípios	População	Crimes ambientais entre 2017 e 2019 (1º semestre)
Goiânia	1.495.705	913
Inhumas	52.465	96
Aparecida de Goiânia	565.957	87
Anápolis	381.970	86
Goianira	43.260	53
Itumbiara	103.652	49
Santo Antônio de Goiás	6.123	41
Cromínia	3.500	33
Senador Canedo	112.224	33
Morrinhos	45.716	32
Hidrolândia	21.278	29

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IMB (2018a) e da Secretaria de Segurança Pública de Goiás (2019).

Nota-se, pela análise dos dados apresentados no Quadro 3, que o quantitativo populacional não guarda necessária relação com a quantidade de crimes ambientais registrados em cada município. Percebe-se, todavia, cidades como Itumbiara, Cromínia e Morrinhos, de tamanho médio a pequeno, que registraram quantidades relativamente próximas àquelas identificadas em Aparecida de Goiânia e Anápolis, importantes centros econômicos do estado. Esses municípios possuem presença marcante de atividades agropecuárias, o que pode ajudar a explicar o alto número de crimes ambientais. No entanto, para confirmar esse apontamento, há necessidade de análise específica a respeito.

## 2.6 ANÁLISE DOS EFEITOS PRODUZIDOS A PARTIR DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA CONTRÁRIA À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

No Brasil, enquanto representantes do empresariado reclamam de excesso de exigências e ausência de prazos e incentivos para adequações à legislação ambiental, há também vozes que clamam pelo aumento de penas e ações voltadas à sustentabilidade. A esses reclames se somam aqueles que demandam novas legislações ou mais recursos para incrementar as possibilidades de atuação dos órgãos fiscalizadores (LIMA, 2009).

Quando se trata dos TACs, ao contrário do excesso de regulamentações que apontam os mais diversos caminhos, esbarra-se na falta de detalhamento quanto aos procedimentos a serem observados (VIÉGAS, 2013). Como consequência, há procedimentos e práticas diversas em cada estado e promotoria a depender do entendimento do representante do Ministério Público que ocupa cada uma delas.

Brito *et al.* (2011) elencaram três entraves principais para o acompanhamento dos efeitos sociais dos TACs após pesquisa documental realizada no estado do Pará. O primeiro obstáculo foi o fato de o sistema para acompanhamento e controle do CAR não conter informações acerca de acordos firmados. O segundo problema foi a ausência de publicação por parte da Secretaria estadual sobre os critérios de recomposição. Em terceiro, e último lugar, inexistia setor formalmente designado para acompanhar o cumprimento dos acordos ou estratégia institucional direcionada a verificar a implementação de planos de recomposição.

Em trabalho acerca dos efeitos dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul após 1998, Schmidt (2002) realizou análise de cerca de duzentos acordos firmados pelos Ministério Público dos estados disponíveis na rede mundial de computadores e nos Centros de Apoio ao Ministério Público. Apesar da impossibilidade de acesso a todos os documentos, já que algumas promotorias não integravam o acervo, além de dificuldade relacionada aos casos sob a tutela federal, a autora avaliou os seguintes aspectos nos acordos firmados com o MP:

1. o fato gerador do acordo;
2. responsabilidade pela apuração, vinculada a algum órgão administrativo;
3. multa prevista em caso de descumprimento do acordo bem como valor e o índice utilizado;
4. destinação das multas;
5. eventuais equívocos como a inadequada destinação de multa entre outros;

6. previsão de recomposição e compensação ambiental (SCHMIDT, 2002).

Os autores pesquisados costumam elencar os problemas relacionados à efetiva aplicação de TACs e TCAs. Buscando sistematizar as informações coletadas, elaborou-se o Quadro 4, que permite verificar as questões levantadas em trabalhos publicados entre os anos de 2002 e 2017 a respeito de Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso Ambiental.

Há diversas pesquisas acerca dos resultados práticos da legislação ambiental. Essa literatura será considerada para realização da seleção de critérios que comporão o quadro orientador da análise dos TACs. Contudo, para fins desta discussão e elaboração do levantamento especificamente relacionado aos TACs, constam nos Quadros de 4 e 5 somente os documentos que tratam dos TACs.

**Quadro 4.** Problemas relacionados à produção de efeitos de Termos de Ajustamento de Conduta e trabalhos que os mencionam.

Problemas relacionados à produção de efeitos de Termos de Ajustamento de Conduta	Referências
Audiências públicas utilizadas para dar publicidade a TACs já elaborados.	VIÉGAS, 2013
Ausência de critérios para fixação de multas.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008.
Ausência de participação popular e falta de consideração dos efeitos sociais do TAC.	VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014.
Ausência de previsão de ações de recuperação da área degradada.	FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017
Ausência de previsão sobre a destinação dos valores recebidos a título de multas	BRITO et al. 2011; SCHMIDT, 2002.
Desconsideração da capacidade econômica do compromissário.	FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017
Destinação equivocada dos valores recebidos a título de multas.	SCHMIDT, 2002.
Falta de organização e padronização para divulgação de informações.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008.
Inexistência de estatísticas de produtividade e efetividade, havendo, quando muito, foco em dados meramente quantitativos.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008.
Inexistência de regulamentação sobre critérios avaliados para verificação de cumprimento dos acordos.	BRITO et al. 2011; WACHHOLZ, 2017.
Inexistência de setor específico para acompanhar o cumprimento dos acordos	BRITO et al. 2011
Inexistência de sistema que vincule o acordo ao produtor rural ou ao imóvel.	BRITO et al. 2011
Não chamamento de órgãos do SISNAMA para compor o acordo.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008.
Não estipulação de prazo específico para cumprimento de cada obrigação.	BRITO et al. 2011
Não estipulação de prazos de cumprimento.	BRITO et al. 2011
Percepção de lucros por meio de descumprimento da legislação com internalização de custos de multas.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008.
Previsão de obrigações de não fazer com caráter genérico.	FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017
Previsão de obrigações dissociadas do papel ecológico.	FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017

Fonte: Elaborado pela autora.

Para superar os entraves identificados para conferir melhores resultados após a assinatura de TACs, os trabalhos analisados para elaboração desta pesquisa propuseram as medidas sistematizadas no Quadro 5.

**Quadro 5.** Medidas apontadas para ampliar a produção de efeitos sociais de Termos de Ajustamento de Conduta e trabalhos que as mencionam.

Medidas apontadas para ampliar os efeitos sociais dos TACs	Referências
Adequação dos valores de multa à capacidade econômica do compromissário.	FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017
Atenção a requisitos formais, como presença de data e assinaturas de testemunhas.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011.
Auditorias independentes contratadas pelos possuidores de grandes imóveis para monitorar o cumprimento do acordo.	BRITO et al. 2011
Capacitação multidisciplinar dos servidores.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008
Compartilhamento de estudos informações entre órgãos ambientais (atuação em rede).	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008
Correta destinação de recursos obtidos a partir do pagamento de multas.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011; SCHMIDT, 2002.
Diferenciação entre danos causados às APPs e Reservas Legais.	BRITO et al. 2011.
Divulgação de informação clara e adequada à elaboração de planos de recomposição, com maior transparência quanto às medidas adotadas.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011.
Efetivo monitoramento acerca do cumprimento dos acordos.	LIMA, 2009; BRITO et al. 2011
Facilitar a identificação dos TACs realizados por cada pessoa e relacionados a cada imóvel.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011
Fixação de consequências derivadas do inadimplemento, com previsão de multas periódicas por descumprimento, busca e apreensão e outras medidas a dependerem do ponto de violação do acordo.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008
Identificação e exame das contradições e desigualdades inerentes à sociedade no momento da elaboração do TAC.	VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014.
Padronização de prazos de vigência.	BRITO et al. 2011.
Padronização de procedimentos e sistemas de controle de andamento.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008
Possibilidade de resolução em âmbito civil e penal num mesmo instrumento.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008
Previsão de ações educativas voltadas à prevenção.	SCHMIDT, 2002.
Previsão de participação de órgãos governamentais e ONGs como auxiliares para fins de fiscalização.	FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017
Previsão de prazos específicos para cada uma das obrigações descritas no acordo.	BRITO et al. 2011; SCHMIDT, 2002; FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017.
Publicação dos textos dos acordos para acesso ao público.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; LIMA, 2009; BRITO et al. 2011.
Realização de audiências públicas para envolvimento dos atores sociais que possam ter interesse na realização dos TACs.	VIÉGAS, 2013
Uniformização de indicadores de efetividade do Ministérios Públicos.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008

Fonte: Elaborado pela autora.

Lima (2009), ao tratar das políticas públicas e das ações de controle de sua implementação, entende que a ampliação simultânea de governança e governabilidade ambientais consiste no verdadeiro desafio para aumentar os resultados obtidos a partir da gestão ambiental. A multiplicação de normas ambientais é insuficiente para melhorar as condições de exercício do poder (governabilidade) ou os mecanismos institucionais já criados para resolver problemas (governança). Ou seja, gestão ambiental não carece de novas legislações, o sistema existente já poderia servir para encaminhar as soluções previstas na Constituição. O que faltam são parâmetros que permitam determinar com segurança se as condições de uma área são ou não adequadas (BRITO *et al.*, 2011).

No caso do desmatamento em Áreas de Preservação Permanente, Brancalion *et al.* (2010) definem que o sucesso de processos de restauração florestal pode ser constatado quando haja capacidade de autoperpetuação. Assim, o cumprimento da legislação levaria ao reestabelecimento de serviços ecossistêmicos. Florestas viáveis, autossustentáveis por meio de processos ecológicos independentes de ações humanas e capazes de contribuir a conservação da biodiversidade, seriam o indicativo de ação efetiva de recomposição de danos ambientais.

A realização adequada desse trabalho em APPs localizadas às margens de rios resulta na reconstrução de corredores ecológicos que podem interligar áreas remanescentes isoladas e ampliar o fluxo gênico, auxiliando na manutenção da diversidade biológica. No entanto, para que isso aconteça, é preciso que as características das áreas recompostas e das remanescentes sejam o mais próximas possível (BRANCALION *et al.*, 2010).

Para que se atinja esse objetivo, Brancalion *et al.* (2010) citam algumas recomendações presentes na Resolução n. 8, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, que orienta ações de recuperação florestal a partir de contribuições recebidas da comunidade científica ao longo dos anos (SÃO PAULO, 2008).

[...] (1) a caracterização do solo, visando criar as condições adequadas para a restauração; (2) o diagnóstico prévio da área visando definir prioridades de restauração baseadas nas características da paisagem regional e particularizar as ações de restauração para cada situação da paisagem, em função da resiliência dessas áreas; (3) a explicitação de outras possíveis metodologias de restauração, que não apenas o plantio de mudas, como a nucleação, a condução da regeneração natural, a semeadura direta etc.; (4) a possibilidade do uso de sistemas agroflorestais, como metodologia de manutenção das áreas em processo de restauração; e (5) o uso de um mínimo de espécies atrativas da fauna e de espécies raras ou ameaçadas de extinção (BRANCALION *et al.*, 2010, p. 459).

Ao analisar a resolução paulista de Durigan *et al* (2010) entendem que o excesso de regulamentação pode interferir negativamente na reabilitação de áreas degradadas porque, a

depende da situação de uma área, é necessário adotar medidas diversas do plantio de mudas. Mais adequado seria propor metas baseadas na expectativa que se tem a respeito do local. Os parâmetros de restauração só podem ser definidos após avaliação cuidadosa da área. Mesmo porque o plantio não planejado de árvores em APPs pode comprometer a vazão da bacia. Não há solução única que possa ser aplicada a todos os casos de degradação.

O processo de recomposição do dano ambiental causado às APPs depende de arranjos bastante delicados, uma vez que é necessário verificar aspectos relacionados ao solo, aos agentes polinizadores, ao tempo de declínio de mudas plantadas, à compatibilidade com o ecossistema, entre outros fatores que interferem na capacidade de o sistema sobreviver por si só (BRANCALION *et al.*, 2010). Para que isso ocorra, a literatura propõe a observação e registro regulares das atividades submetidas a TACs por profissionais capazes de avaliar se são atingidos indicadores de que as áreas terão capacidade de se autossustentar futuramente. Por meio do monitoramento periódico, é possível verificar se as ações adotadas são suficientes e se há necessidade de definir novas estratégias (LIMA, 2009; BRITO *et al.*, 2011; WACHHOLZ, 2017). E, de fato, a formação técnica dos profissionais do Direito não prevê qualquer leitura nesse sentido.

Ao contrário, percebe-se, a partir da experiência acadêmica que, em boa parte das instituições, a formação jurídica se volta mais a técnicas de resolução de questões em provas do que ao encaminhamento de problemas sociais. Por esse motivo, diversos profissionais do Direito têm dificuldade em realizar leituras interdisciplinares da realidade. Tratando-se de problemas que envolvam o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os desafios se acentuam em razão das características dos danos e dos conflitos a eles inerentes.

Aronson *et al* (2011) frisam a necessidade de a legislação atender a critérios de justiça social e direitos de propriedade. Os autores entendem que cabe à legislação apresentar critérios suficientemente flexíveis de acordo com a situação de cada local permitindo o aproveitamento dos conhecimentos já existentes na região. E além de multas e penalidades, apresentar incentivos para ações voluntárias de restauração.

Os conflitos ambientais são complexos, por envolverem múltiplas partes e interesses, demandarem conhecimento científico e técnico, sobre os quais, por vezes, inexistente consenso. Por isso, devem ser analisados de modo a evitar perdas recíprocas e consideráveis para cada interesse envolvido, ou corre-se risco de não atender desígnios econômicos e nem proteger o meio ambiente (LIMA, 2009). Nessa perspectiva, os Termos de Ajustamento de Conduta que versam sobre APPs necessitam ter em vista não apenas critérios relacionados à

técnica jurídica, mas devem também considerar aspectos socioeconômicos sem se olvidar do objetivo de realizar a recomposição da área de modo que se retome sua função ecológica.

Visando discutir a observância de critérios ecológicos na elaboração de TACs para recomposição de APPs degradadas, Wachholz (2017) avaliou 129 acordos firmados em Santa Catarina entre os anos de 2012 e 2016. A autora constatou a baixa produção de efeitos dos acordos firmados, uma vez que áreas tidas como restauradas após a realização dos TACs estavam, na verdade, muito distantes dos resultados obtidos em igual período (1 a 3 anos) por equipes de pesquisadores que empregaram técnicas adequadas. Após 3 anos, as mudas plantadas não atingiam altura suficiente para sombrear o solo, que estava coberto por gramíneas exóticas.

Na maior parte dos documentos analisados, foi prevista reparação *in natura* (119 casos), sendo que, a técnica de condução da regeneração natural foi proposta em apenas 2 TACs, apesar de ser a menos dispendiosa. A maioria dos acordos estabelecia obrigação de plantio de mudas, porque esse sistema facilitaria o acompanhamento por parte do Ministério Público, além de gerar sentimento de segurança para o compromissário, que consegue rapidamente comprovar a tomada de iniciativa. A mera apresentação de fotos de mudas plantadas, por vezes, serviu para sustentar o cumprimento da obrigação (WACHHOLZ, 2017).

Em 32 TACs, havia também previsão de indenização, outros 14 documentos previam ações de mitigação e 8 deles, reparação em local diverso. De acordo com Wachholz (2017), a cumulação de medidas dificultaria a fiscalização do cumprimento das obrigações, por esse motivo, dar-se-ia a preferência pela previsão de indenizações, uma vez que basta verificar o depósito do valor junto ao fundo indicado. Contudo, a depender da área e de diagnóstico prévio, seria possível propor técnicas menos onerosas que o plantio e, por vezes, mais eficazes. Diante da ausência de conhecimento técnico nesse sentido por parte dos titulares das promotorias, seria fundamental o apoio de profissionais das áreas de engenharia florestal, biologia, geografia, entre outras (WACHHOLZ, 2017).

O amparo técnico seria capaz de superar equívocos quanto aos métodos utilizados, e quanto ao tempo de execução e monitoramento das obrigações constantes nos TACs. O fato de se realizar o plantio de mudas não basta para assegurar que a área será capaz de se autossustentar e de cumprir sua função ecológica (BRANCALION *et al.*, 2010). É necessária análise do tipo de solo, do grau de degradação, das condições socioeconômicas da região, entre outros aspectos que integram Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADs) (WACHHOLZ, 2017).

Convém destacar que o simples plantio de árvores em APPs a fim de estabelecer cobertura florestal não guarda relação com o aumento na vazão de água, porque a vegetação também utiliza os recursos hídricos disponíveis. O aumento quantitativo depende de outras variáveis, como a localização de estradas e a proteção de pontos de recarga de água. As APPs são importantes para controle de erosão e melhorias na qualidade da água da bacia. A ampliação da disponibilidade hídrica não ocorre por meio do plantio em APPs, mas por outros fatores que também deveriam ser objeto de análise dos TACs a fim de não gerarem prejuízos ao meio ambiente (HONDA; DURIGAN, 2017).

Ao atrelar a vigência dos TACs ao tempo de execução integral dos PRADs, é possível obter melhor acompanhamento dos processos de recomposição dos danos ambientais em APPs. A realização de ações iniciais, como o plantio de mudas, por exemplo, pode não ser suficiente para que as áreas se autossustentem. Nesse caso, a realização do TAC e seu consequente insucesso consumiria inutilmente recursos dos produtores rurais e do poder público (WACHHOLZ, 2017). A perda das mudas plantadas e o retorno da área a sua condição de degradação serviriam apenas para ampliar a percepção de que a legislação ambiental e o poder público demandam obrigações inexecutáveis voltadas a atrapalhar o desenvolvimento da livre iniciativa.

Ainda sobre a participação de profissionais especializados na análise do cumprimento da função ecológica, Acselrad, Bezerra e Gávia (2010) recordam que, há casos em que é possível identificar ausência de neutralidade técnica. Soluções negociadas de conflitos ambientais podem se prestar a licenciar empreendimentos a qualquer custo, chegando a contrariar relatórios técnicos que contraindicam a realização de uma atividade ou empreendimento. Mesmo que a necessidade de oitiva de peritos ambientais seja mote para realização de procedimento voltado à formalização de Termo de Ajustamento de Conduta. Os autores citam procedimentos em que os documentos inicialmente produzidos por especialistas foram alterados para permitir o licenciamento mesmo sem o cumprimento de requisitos mínimos em benefício das populações atingidas.

Nesse mesmo sentido, Viégas, Pinto e Garzon (2014) levantam questionamento acerca da possibilidade de os TACs se prestarem a variados fins que não incluem a recomposição do dano ambiental. O instituto tanto pode ser utilizado para adequadamente resguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto pode servir para a indevida manutenção de empreendimentos nocivos em nome de suposto interesse público na atividade econômica. Por essa razão, Viégas (2013) critica a realização de compromissos por parte dos órgãos ambientais, uma vez que esses instrumentos acabam sendo utilizados como

meros garantidores do licenciamento. O TAC permite a continuidade de atividades que sequer deveriam ser licenciadas nos moldes em que são operadas e, com eventuais renovações, legaliza o direito de poluir (VIÉGAS, 2013).

A depender do empreendimento, de acordo com a literatura consultada, há hipóteses em que empresas adotam como estratégia a internalização dos valores pagos a título de multas e indenizações. Em nome da celeridade na realização das atividades empresariais ou industriais, os empreendedores preferem arcar com as multas e arriscar possíveis indenizações a realizar as adequações determinadas pela legislação. Por vezes, essas empresas sequer realizam TACs, tamanha é a crença na falta de mecanismos de controle, prevenção e repressão de ilícitos ambientais (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, 2008; CARVALHO *et al*, 2019).

Ao avaliar a percepção de produtores rurais dos estados de Mato Grosso e Pará a respeito da legislação ambiental considerando o contexto de implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), Azevedo *et al* (2017) identificaram que os custos atrelados à preservação atuam como fatores de desmotivação de seu cumprimento. Mesmo produtores que aderiram ao CAR, a despeito do receio de recebimento de multas, confessaram o desmatamento de áreas inferiores a 10ha no intuito de se furtarem da detecção por meio de imagens de satélites e na esperança de leniência por parte do Ministério Público. A pesquisa constatou que 63% das áreas de CAR desmatadas no Pará tinham extensão inferior a 10ha.

Entre agricultores entrevistados no Mato Grosso e Pará por Azevedo *et al*. (2017), 18% dos produtores disseram que, mesmo diante de restrições impostas pelo poder público, por consumidores e parceiros comerciais, se recusariam a cumprir o Código Florestal. Apenas 6% desses produtores estavam adotando medidas de restauração de áreas degradadas e 76% informaram que só tomariam providências se houvesse cobrança de multas ou exigências de terceiros com os quais se relacionassem economicamente (AZEVEDO *et al.*, 2017).

Isso ocorre porque os produtores não identificam benefícios econômicos atrelados ao cumprimento do Código Florestal. Ao contrário, os custos de restauração das áreas são significativos. Além disso, o mercado consumidor tem como foco a retirada de novas áreas desmatadas das cadeias de *commodities* e não, a cobrança individual pelo cumprimento da legislação. Portanto, produtores que eventualmente trabalhem para restaurar áreas degradadas em APPs e Reservas legais serão vistos sob a mesma lente utilizada para aqueles que não atuem no mesmo sentido (AZEVEDO *et al.*, 2017).

Em pesquisa que verificou 29 autos de infração de mineradoras no estado de Minas Gerais, identificou-se que os valores de multas aplicadas são muito pequenos se comparados

aos montantes envolvidos nas atividades realizadas por empreendedores que se encontravam em desacordo com a legislação. Os valores médios de multas estudados, mesmo em casos de reincidência, correspondiam a cerca de onze mil dólares (GARCIA; FONSECA, 2018).

Na Amazônia Legal, por exemplo, a vantagem econômica obtida a partir da prática de infrações ambientais atreladas ao desmatamento corresponde a R\$2.761,46 por hectare no caso da pecuária, R\$5.261,46 por hectare, para a agricultura e R\$5.722,92 por hectare se forem considerados aspectos fundiários. Para que as multas ambientais pudessem servir ao propósito de dissuadir o desmatamento ilegal na região, seus valores deveriam corresponder a R\$23.731,57 por hectare, contando, ainda, com significativo incremento em fiscalização (SCHMITT, 2015).

Entre 2008 e 2013, cerca de 10% dos autos de infração relacionados ao desmatamento da Amazônia tiveram suas multas adimplidas, o que corresponde a somente 0,2% do montante aplicado. Em geral, valores de multas que superem R\$100.000,00 são raros e, quando aplicados esbarram na impossibilidade financeira dos produtores, na incapacidade de o Estado realizar sua cobrança ou no manejo de medidas judiciais de impugnação. Esses fatores reduzem os efeitos da aplicação de multas e ajudam a ampliar a percepção de que os infratores não serão punidos (SCHMITT, 2015).

Ao analisar os efeitos da legislação ambiental no controle de desmatamento da Amazônia, Schmitt (2015) constatou que eram necessários cerca de três anos para julgamento dos autos de infração em primeira instância administrativa. Conforme o autor, para reduzir a percepção de incerteza de punição por parte de infratores e ampliar os efeitos relacionados ao cumprimento das normas ambientais, foram editadas medidas que visavam melhor acompanhamento da etapa de julgamento por parte do IBAMA, que, até 2009 mantinha foco em ações de detecção e fiscalização. Após esse período, o órgão tomou iniciativa para reduzir o tempo de tramitação e aperfeiçoar a execução de sanções administrativas<sup>35</sup>.

A partir da análise dos acordos popularmente conhecidos como TAC da Carne e Moratória da Soja<sup>36</sup>, Carvalho *et al* (2019) avaliaram que esses compromissos não produziram resultado quanto à redução do desmatamento nas áreas neles referidas. Nos dois casos, produtores encontraram formas de burlar os acordos utilizando-se de conchavos com ocupantes

---

<sup>35</sup> Em 2021, o Ministério do Meio Ambiente, então chefiado por Ricardo Salles alterou regras concernentes a aplicação de multas ambientais, especialmente no que se refere à tramitação dos processos administrativos (BORGES, 2021).

<sup>36</sup> O TAC da Carne foi firmado em 2009 a fim de evitar a conversão de áreas de floresta em pastagens na Amazônia. Pelo documento, a produção obtida em áreas devastadas após julho de 2008 não poderia ser comercializada. Já a Moratória da Soja, de 2006, visava impedir o comércio de soja proveniente de áreas desmatadas na Amazônia após julho de 2006 (CARVALHO *et al*, 2019).

de áreas regulares para legitimar seus produtos. Além disso, foi identificada maior pressão pela conversão de áreas de Cerrado em pastagens em razão dos impedimentos legais sob a região da Amazônia.

A ausência de cobrança dos consumidores pela adesão dos produtores aos acordos, cumulada com a falta de punição dos infratores e, conseqüentemente, de reconhecimento por parte daqueles que cumpriram os acordos terminaram por reduzir os efeitos dos compromissos no caso do TAC da Carne e da Moratória da Soja. A fiscalização eficiente, com uso de imagens de satélite, rastreamento de produtos, transparência nas cadeias de produção, interação entre órgãos fiscalizadores dos três níveis da federação além de integração entre os acordos e políticas públicas de qualidade ambiental poderiam, na prática, resultar em maior controle do desmatamento (CARVALHO *et al*, 2019).

A despeito da importância dos TACs enquanto ferramentas de controle, se os sistemas de fiscalização não são aprimorados constantemente, corre-se o risco de observar a subversão desses instrumentos (CARVALHO *et al*, 2019). E o aperfeiçoamento dos institutos passa pela consideração de aspectos socioeconômicos capazes de interferir na percepção de necessidade de observância da legislação ambiental não apenas por razões financeiras, mas por seus próprios benefícios, ou seja, pelo cumprimento da função ecológica das áreas protegidas.

Schmitt (2015) discute a necessidade de se avaliar as condições socioeconômicas dos infratores quando da aplicação de multas ambientais. A aplicação de medidas em descompasso com as possibilidades dos infratores atua como forma de desestimular o cumprimento da legislação e, no caso de beneficiários da reforma agrária, por exemplo, pode dificultar a permanência das famílias nas parcelas e culminar em êxodo rural ou mesmo gerar mais desmatamento. As sanções impostas devem ter em vista o risco associado à atividade e o poder financeiro dos responsáveis pelo empreendimento (GARCIA; FONSECA, 2018).

No estudo realizado pelos Ministérios Públicos de São Paulo, Acre, Pará e pelo MP Federal, parte dos problemas relacionados à produção de efeitos dos TACs se vinculam a inexistência de dados qualitativos que permitam o adequado monitoramento e que possam ser compartilhados entre os órgãos ambientais e o MP. A inexistência de sistemas comuns de bancos de dados e de rotinas padronizadas para acompanhamento dificulta a atuação conjunta entre MP e órgãos do SISNAMA. Os autores sustentam que a degradação ambiental no Brasil ocorre devido à fiscalização deficiente, falta de transparência e em razão de TACs mal celebrados, “[...] mais por razões de fato que de direito”. Ainda assim, identificaram preocupação crescente com a adoção de medidas preventivas, considerando que a postura

meramente repressiva não basta para atingir o objetivo de reparação do ambiente (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, 2008, p. 88).

Ferreira, Simões e Amoras (2017) também destacam a realização de acordos em que não há controle acerca de aspectos qualitativos relacionados à reparação dos danos causados em razão do ímpeto de busca por celeridade no oferecimento de repostas. Quando há catalogação de informações, tratam-se apenas de dados quantitativos desacompanhados dos resultados obtidos a partir da efetivação do acordo (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, 2008). Esse proceder não se amolda aos fundamentos do Estado Socioambiental de Direito, que prevê a utilização de meios extrajudiciais de solução de conflitos ambientais mas não autoriza o descarte dos princípios da prevenção, precaução e a obrigação constitucional de reparar os danos. A mera compensação não basta para atender à reparação integral (FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017).

A análise de aspectos qualitativos permitiria discutir a cumulação de medidas sancionadoras, bem como grau de culpa do infrator e extensão do dano causado. Afinal, há diferenças entre a supressão de áreas em estágio final e inicial de reparação bem como no tempo decorrido entre a infração e a tomada de providências para recomposição da área (WACHHOLZ, 2017).

Sobre a falta de transparência nas ações atreladas a fiscalização de empreendimentos utilizadores de recursos do ambiente, Garcia e Fonseca (2018) identificaram que a dificuldade de obtenção de informações se deve à insuficiência ou ausência de sistemas informatizados de processamento de dados. A avaliação de autos de infração no órgão ambiental do estado de Minas Gerais demandou, na pesquisa feita por Garcia e Fonseca (2018), diversas visitas, consultas em arquivos físicos e esbarrou na impossibilidade de utilização de parte dos documentos pela constatação de que alguns deles haviam desaparecido.

A divulgação das informações e a publicidade quanto à tomada de decisões são essenciais para a legalidade dos atos da Administração, uma vez que a transparência permite que toda a comunidade participe das discussões a respeito dos direitos coletivos e interfira nos caminhos a serem seguidos. Considerando esse fato, vale o destaque à providência determinada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS), que ao firmar TAC para recomposição de danos causados em APPs no município de Santa Tereza, convencionou a realização de registro da informação nas matrículas dos imóveis (GALIOTTO, 2018).

A partir do TAC firmado entre Santa Tereza e o Ministério Público do Rio Grande do Sul, foram realizadas diversas audiências públicas para apresentação do compromisso estabelecido com o município de recuperar as APPs com intuito de reestabelecer corredor

ecológico. Essas audiências foram utilizadas para esclarecer os benefícios derivados da recomposição da área por meio da exposição da função ecológica desempenhada pelas APPs. Além disso, em razão desses eventos, o MPRS dialogou com a população ribeirinha a fim de firmar compromisso específico com cada proprietário para que fossem adotadas providências para restaurar as áreas e evitar ocorrência de novos danos (GALIOTTO, 2018).

Não é possível obter eficácia social sem que haja transparência, participação popular e possibilidade de controle e compreensão da sociedade a respeito dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados. O não envolvimento de grupos sociais representativos da coletividade pode servir, inclusive, para acirrar a percepção de injustiça ambiental e ampliar o sentimento de danos entre a comunidade (VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014). Populações tradicionais que atrelam seu modo de vida (SHANIN, 2005) e sua identidade a leituras próprias de espaço, tempo e uso da terra e da água, por vezes, estão envolvidos em conflitos ambientais com outros grupos que demandam o uso dito como sustentável da Natureza (ACSELRAD; BEZERRA; GAVIRIA, 2010).

A participação da comunidade não pode, conforme Viégas, Pinto e Garzon (2014) se converter em mero atendimento de requisito formal e nem ser mitigada em nome da celeridade. Os autores sustentam que se deve observar a morosidade necessária à compreensão das dinâmicas sociais e do jogo político que se estabelece quando se busca uma solução negociada. As forças de poder que incluem agências de fomento, bancos financiadores, empresas poluidoras e comunidades locais demandam atuação conjunta entre o MP e a administração pública.

Milanez, Magno e Pinto (2019) citam o caso do TAC realizado quando do desastre ambiental causado pelo rompimento da Barragem de rejeitos da Mineradora SAMARCO em 2015, em Mariana, Minas Gerais. Os autores destacam a ausência de participação das comunidades atingidas pela lama e a ausência de metodologia para definição das pessoas a serem indenizadas. A Fundação Renova, criada a partir da celebração do TAC, deveria receber documentos que comprovassem dados pessoais, renda e estimassem os prejuízos sofridos. Contudo, pessoas que perderam suas casas e suas vidas com a invasão do mar de lama da mineradora dificilmente conseguem produzir a documentação necessária ao reconhecimento do direito ao recebimento da reparação prevista no TAC.

Nesse caso, o acordo realizado serviu para manter o funcionamento regular da empresa, o que prestigia o princípio do desenvolvimento sustentável em seu viés econômico, conforme previsto pelo constituinte no art. 170. Mas não se atende ao caráter social no que tange às necessidades das populações que sofreram o dano ambiental. A reparação integral dos

danos causados ao meio ambiente, estabelecida pelo legislador constituinte no art. 225, assume caráter secundário. Não havendo hierarquia entre normas constitucionais, sobretudo quando se trata do texto original de 1988, a interpretação segundo a qual é possível mitigar aspectos sociais em nome do prestígio do caráter financeiro do desenvolvimento sustentável não se enquadra na noção de máxima aplicação desse princípio constitucional.

Quanto aos aspectos técnico jurídicos, não parece haver consenso quanto aos obstáculos a serem superados para ampliação dos resultados obtidos a partir da assinatura dos TACs. De fato, encontra-se, como na pesquisa feita pelos Ministérios Públicos de São Paulo, Acre, Pará e pelo MP Federal, entendimento no sentido de que a regulamentação específica dos TACs poderia contribuir para ampliar os resultados derivados da utilização do instituto que, por vezes, deixa de ser realizado em razão da desconfiança dos empreendedores quanto à sua segurança jurídica (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008). Ao mesmo tempo, Viégas, Pinto e Garzon (2014), por exemplo, entendem que os procedimentos de licenciamento ambiental seriam os instrumentos mais adequados a efetivar os objetivos da legislação, uma vez que são os mais alinhados ao princípio da prevenção e, possibilitando evitar a ocorrência do dano. Logo, para esses autores, os TACs sequer deveriam existir. Há também aqueles que percebem os TACs como um bom instrumento no encaminhamento de problemas ambientais, desde que se observem alguns critérios em sua elaboração (SCHMIDT, 2002; RODRIGUES, 2013; NERY, 2017)

Entre os critérios relacionados à técnica jurídica encontra-se a preocupação com requisitos de validade típicos dos negócios jurídicos, como a capacidade das partes, a manifestação de vontade livre e de boa-fé, a licitude e determinabilidade do objeto e a forma prescrita ou não defesa em lei. O Quadro 6 realiza a seleção de medidas apontadas para ampliar os efeitos dos TACs e que compõem a fase de elaboração dos textos dos acordos.

**Quadro 6.** Medidas relacionadas à fase de elaboração dos textos dos acordos apontadas como suficientes para ampliar os efeitos dos Termos de Ajustamento de Conduta e trabalhos que as mencionam.

Medidas apontadas para ampliar os efeitos dos TACs	Referências
Atenção a requisitos formais, como presença de data e assinaturas de testemunhas.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011.
Correta destinação de recursos obtidos a partir do pagamento de multas.	BRITO et al. 2011; SCHMIDT, 2002.
Diferenciação entre danos causados às APPs e Reservas Legais.	BRITO et al. 2011.
Divulgação de informação clara e adequada à elaboração de planos de recomposição, com maior transparência quanto às medidas adotadas.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011.
Exigência de PRAD em acordos que preveem a reparação in natura.	WACHHOLZ, 2017

Facilitar a identificação dos TACs realizados por cada pessoa e relacionados a cada imóvel.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011
Fixação de consequências derivadas do inadimplemento, com previsão de multas periódicas por descumprimento, busca e apreensão e outras medidas a dependerem do ponto de violação do acordo.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008
Padronização de prazos de vigência.	BRITO et al. 2011.
Previsão de ações educativas voltadas à prevenção.	SCHMIDT, 2002.
Previsão de participação de órgãos governamentais e ONGs como auxiliares para fins de fiscalização.	FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017
Previsão de prazos específicos para cada uma das obrigações descritas no acordo.	BRITO et al. 2011; SCHMIDT, 2002; FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017.
Publicação dos textos dos acordos para acesso ao público.	INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; LIMA, 2009; BRITO et al. 2011.

A partir da análise do referencial teórico, foi possível observar que as pesquisas também se dedicam ao debate de iniciativas voltadas à ampliação da eficácia da legislação ambiental de modo geral.

Em âmbito administrativo, por exemplo, medidas como apreensão e destruição de produtos e bens, embargos de áreas desmatadas auxiliam na ampliação dos resultados da aplicação da legislação ambiental. Essas ações se prestam a descapitalizar infratores que se beneficiam economicamente do desmatamento ilegal e a transferir o risco do negócio ao mercado. Conforme Schmitt (2015), a percepção de crime sem castigo contribui para reduzir os resultados da fiscalização, sendo necessário investir em medidas que auxiliassem na execução de sanções. Assim, seria preciso ampliar a logística envolvida na apreensão e destruição de bens e produtos, reforçar a execução judicial e administrativa de multas, tornar mais céleres os processos administrativos e integrar esforços com o Ministério Público, para propositura de ações civis e criminais (SCHMITT, 2015).

Carvalho *et al* (2019) apontam ainda a facilidade na obtenção de licenças para desmatamento, sobretudo após as mudanças de direcionamento adotadas pelo governo Bolsonaro. O uso do CAR para demonstrar a possibilidade de ampliação de conversão de áreas preservadas em lavouras e pastagens por produtores que comprovem o cumprimento da legislação também é citado como forma de promoção de desmatamento. Esses fatores interferem negativamente na proteção ambiental a despeito de serem aceitos como adequados pelo legislador brasileiro.

Em análise realizada por Andrade (2019), verificou-se correlação entre a edição de novas legislações e o aumento dos registros de autos de infração ambiental. Com a ampliação da fiscalização, obteve-se também o incremento no quantitativo de áreas recuperadas. A autora observou que a publicação de novas legislações e o aperfeiçoamento de instrumentos de

fiscalização interferiram positivamente para ampliar os efeitos de normas ambientais. A pesquisa identificou que 63% das áreas autuadas em municípios do estado de São Paulo analisados entre 2008 e 2018 foram recuperadas com vegetação nativa até o ano de 2019.

Contudo, a edição de normas mais brandas ou a concessão de medidas de anistia para produtores que descumpram a legislação tem o condão de punir aqueles que tenham se esforçado para recompor áreas degradadas. Após as mudanças feitas no Código Florestal, em 2012, foram abrandados os requisitos para desmatamento de APPs e Reservas Legais e criados mecanismos para redução ou não pagamento de multas por atos anteriores ao ano de 2008. Os produtores que investiram no cumprimento da legislação foram postos no mesmo patamar daqueles que receberam anistia pelo não atendimento. Tal fato cria precedente negativo ao indicar que aqueles que descumprem a determinação legal serão beneficiados se mantiverem tal conduta e aguardarem tempo suficiente (AZEVEDO *et al.*, 2017).

A percepção de que o desmatamento de pequenas áreas é capaz de passar a largo da legislação e da fiscalização, aliada ao fato de que não há benefício econômico imediato no cumprimento da legislação, interferem negativamente na produção de resultados práticos. Conforme observação feita por Azevedo *et al.* (2017), ademais da redução na probabilidade de recebimento de multas, o único benefício imediato para cumprimento do Código Florestal seria um aumento de 15% no montante de empréstimos subsidiados.

Como se verifica, a análise de resultados obtidos a partir da aplicação da legislação ambiental demanda discussão criteriosa a respeito de diversos aspectos que possam interferir nas decisões da Administração, do Ministério Público, do Judiciário e na atuação dos particulares.

### 3 MATERIAIS E MÉTODOS

#### 3.1 DA COLETA DE INFORMAÇÕES

A coleta de informações parte da caracterização da área do estado de Goiás, e da identificação das bacias hidrográficas nele existentes. Dessa análise e de informações obtidas junto ao Ministério Público estadual, constatou-se a relevância da bacia do Rio Meia Ponte para o consumo humano, uma vez que suas águas cortam as cidades mais populosas, incluindo a região metropolitana da capital, e os principais municípios goianos, quando se trata de análise econômica.

##### 3.1.1 Da seleção das promotorias analisadas

A partir do mapeamento dos municípios e identificação daqueles que apresentaram as dez maiores quantidades de crimes ambientais registrados no estado de Goiás, foi elaborado o Quadro 7, que destaca as cinco promotorias da região da bacia do Rio Meia Ponte com maior quantidade de crimes ambientais registrados entre 2017 e o primeiro semestre de 2019. Os municípios foram agrupados seguindo a divisão feita pelo poder Judiciário estadual e pelo Ministério Público, que separam as cidades em comarcas e promotorias.

**Quadro 7.** Crimes ambientais registrados por promotoria entre 2017 e o 1º semestre de 2019

Promotorias	Total por promotoria
Inhumas (inclui Damolândia)	111
Goianira (inclui Santo Antônio de Goiás e Brazabrantes)	103
Anápolis (inclui Campo Limpo de Goiás e Ouro Verde)	95
Itumbiara	49
Cromínia (inclui Mairipotaba e Professor Jamil)	42
Morrinhos	32
Hidrolândia	29

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública de Goiás (2019).

A capital foi excluída da análise porque se visa analisar aspectos relacionados ao meio rural. Goiânia, a despeito de ter registrado no período 913 crimes ambientais, apresenta elevado grau de ocupação urbana e problemas atrelados ao adensamento e crescimento desordenado da cidade. Portanto, as informações a respeito não contribuiriam para o

encaminhamento da pesquisa. Os mesmos motivos foram determinantes para a desconsideração dos municípios de Aparecida de Goiânia e Senador Canedo. Conforme projeção para o ano de 2020, esses municípios somavam 2.636.000 habitantes (IMB, 2021a).

A alta densidade demográfica em Goiânia, Aparecida e Senador Canedo indica prevalência de ocupações e atividades tipicamente urbanas, o que não se adéqua ao objeto de interesse do Programa de Pós-graduação em Agronegócios. De fato, Santos (2019) verificou que cerca de 50% do espaço delimitado pelos municípios de Goiânia e Aparecida estão recobertos por áreas urbanas consolidadas ou em expansão. Dentre os municípios da região metropolitana, Senador Canedo possui a terceira maior taxa de ocupação urbana, cerca de 20%. Em Goiânia, 28,41% da área pertence a imóveis rurais, enquanto Aparecida possui 21% de seu espaço composto por imóveis rurais e Senador Canedo, 39% (SANTOS, 2019).

A quantidade de vínculos de emprego formal existentes em Goiânia, Aparecida e Senador Canedo confirmam prevalência de atividades urbanas nesses municípios.

**Quadro 8.** Quantidade de vínculos de emprego formal por município em 31/12/2019.

Município	Total de Vínculos de emprego	Total de empregos do setor agropecuário	Porcentual de empregos do setor agropecuário
Anápolis	96.901	600	0,62
Aparecida	110.403	140	0,13
Brazabrantes (distrito de Goianira)	354	47	13,28
Campo Limpo (distrito de Anápolis)	1.142	105	9,19
Cromínia	551	102	18,51
Damolândia (distrito de Inhumas)	289	23	7,96
Goiânia	584.259	2.270	0,39
Goianira	5.115	153	2,99
Hidrolândia	5.786	672	11,61
Inhumas	10.232	1.362	13,31
Itumbiara	29.149	2.331	8,00
Mairipotaba (distrito de Cromínia)	330	90	27,27
Morrinhos	9.777	1.202	12,29
Ouro Verde (distrito de Anápolis)	429	72	16,78
Professor Jamil (distrito de Cromínia)	391	89	22,76
Santo Antônio de Goiás (distrito de Goianira)	1.795	100	5,57
Senador Canedo	18.109	153	0,84
<b>Goiás</b>	<b>1.524.304</b>	<b>94.338</b>	<b>6,19</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do BRASIL, MTE (2021).

Os vínculos de emprego formal em Goiânia, Aparecida e Senador Canedo não ultrapassam 0,5% do total existente em cada município.

Considerando os municípios selecionados inicialmente nessa pesquisa e os resultados apresentados por Santos (2019), Goianira, Hidrolândia e Inhumas possuem cerca de 50% de suas áreas totais recobertas por pastagem e agricultura, 20% de solo exposto e menos de 5% de áreas urbanas. Goianira possui 74,43% de sua área composta por imóveis rurais, enquanto Hidrolândia possui 69,85% e Inhumas, 77,87%.

Diante desses dados, foram selecionadas 7 promotorias para elaboração de uma nova listagem que considerasse os crimes ambientais descritos nos arts. 38, 38, parágrafo único, 38-A, 39, 48 e 50, da Lei de Crimes Ambientais.

Art. 38, da Lei de Crimes Ambientais. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

Art. 38-A, da Lei de Crimes Ambientais. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

Art. 39, da Lei de Crimes Ambientais. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

[...]

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

[...]

Art. 50. Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Esses tipos penais foram escolhidos porque são aqueles que, pela redação dos artigos, podem envolver atos cometidos em Áreas de Preservação Permanente.

**Quadro 9.** Crimes ambientais registrados por promotoria entre 2017 e o 1º semestre de 2019 (nos arts. 38, 38, parágrafo único, 38-A, 39, 48 e 50, da Lei de Crimes Ambientais)

Município	Total de Crimes
Inhumas (inclui Damolândia)	18
Goianira (inclui Santo Antônio de Goiás e Brazabrantés)	14
Morrinhos	10
Cromínia (inclui Mairipotaba e Professor Jamil)	5
Anápolis (inclui Campo Limpo de Goiás e Ouro Verde)	3
Hidrolândia	5
Itumbiara	3

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública de Goiás (2019).

O crime descrito no art. 50-A, da Lei de Crimes Ambientais, que consiste em “Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente” não foi registrado pela Secretaria de Segurança Pública de Goiás.

A partir de Relatório de Informação Técnica n. 11, de 2019, que resulta de pedido do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo (CAOMA), foi elaborado quadro que quantifica o número de nascentes que pioraram em cada promotoria selecionada (MPGO, 2019).

**Quadro 10.** Quantidade de nascentes que pioraram por promotoria.

Promotoria	Total
Inhumas (inclui Damolândia)	90
Anápolis (inclui Campo Limpo de Goiás e Ouro Verde)	57
Goianira (inclui Santo Antônio de Goiás e Brazabrantés)	15
Itumbiara	Não avaliado.
Morrinhos	Não avaliado.
Cromínia (inclui Mairipotaba e Professor Jamil)	Não avaliado.
Hidrolândia	Não avaliado.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do CAOMA (2019).

O Relatório se dedicou apenas aos municípios que compõem a parte alta da bacia do Rio Meia Ponte. Por esse motivo, os municípios de Itumbiara, Morrinhos, Cromínia e Hidrolândia não foram avaliados (MPGO, 2019).

Ainda assim, a partir dos dados constantes nos Quadros 9 e 10, foram selecionadas as promotorias de Inhumas, Goianira, Morrinhos, Cromínia e Anápolis, uma vez que tiveram a maior quantidade de infrações ambientais pertinentes registradas. Quanto maior o número de problemas, mais expressiva deve ser a atuação do poder público no sentido de resolver as demandas. Logo, deveria haver maior probabilidade de se encontrar TACs e atos de fiscalização nas cidades vinculadas a essas promotorias.

Após verificar que as promotorias de Cromínia e Inhumas, incluindo seus distritos, não assinaram TACs, decidiu-se por incluir na amostra a promotoria de Itumbiara município que possuía a maior quantidade de vínculos de emprego no setor agropecuário dentre as cidades pesquisadas e que também integra a pesquisa em razão de sua posição geográfica, uma vez que se trata de município onde se encerra a bacia do Rio Meia Ponte, localizado na porção mais ao sul do estado, e banhado também pelo Rio Paranaíba. Ainda que Anápolis seja município que apresente pequeno quantitativo de trabalhadores rurais, entendeu-se por manter a promotoria na análise dessa pesquisa, uma vez que abrange também os municípios de Ouro Verde e Campo Limpo, nos quais há presença marcante de atividades agropecuárias.

### **3.1.2 Da obtenção dos Termos de Ajustamento de Conduta**

Buscando identificar a quantidade de acordos firmados pelo Ministério Público do estado de Goiás nos municípios selecionados considerando o período de análise da pesquisa, realizou-se contato com os Promotores de Justiça que atuam em Anápolis, Goianira, Inhumas, Itumbiara e Morrinhos.

A partir de visita à 15ª Promotoria de Justiça do estado de Goiás no segundo semestre de 2019, realizou-se contato com a responsável pela promotoria de Anápolis, da qual também fazem parte os municípios de Ouro Verde e Campo Limpo de Goiás, foram fornecidas cópias de dez TACs firmados entre 2014 e 2019. Contudo, 6 casos diziam respeito à outorga de água, 2 documentos se tratavam de APPs urbanas, 1 TAC discutia extração de argila e apenas 1 caso versava sobre APP em meio rural.

Na mesma época, o assessor jurídico da 2ª Promotoria de Justiça, com atuação em Goianira, Brazabrantes e Santo Antônio de Goiás informou não haver TACs referentes à bacia do Rio Meia Ponte naquela localidade.

Com o advento da pandemia de COVID-19 ao longo do ano de 2020, passou-se a realizar comunicação por meio de telefone e *e-mails* enviados diretamente às promotorias.

A promotora que responde pela 5ª Promotoria de Justiça de Itumbiara, informou que apenas um TAC foi celebrado em razão da supressão de vegetação sem licença ambiental. A promotora encaminhou os documentos do único TAC firmado em Itumbiara. Além da cópia do TAC, também facultou acesso aos documentos que integram o procedimento administrativo de acompanhamento do TAC.

Também foram realizadas solicitações de acesso aos TACs por meio do Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério Público de Goiás quanto às promotorias de Morrinhos e Inhumas.

A Promotoria de Morrinhos informou que todos os TACs realizados estavam disponíveis no Portal da Transparência do MPMGO.

As promotorias responsáveis por Hidrolândia, Bela Vista e Goianápolis, a despeito de não integrarem a seleção de comarcas analisadas também foram consultadas acerca da realização de TACs. Contudo, informaram que não foi firmado acordo nos parâmetros que constituem objeto da pesquisa.

Todavia, após consulta nos sistemas de jurisprudências do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (PROJUDI e Página do TJGO), foi identificada uma execução de multa em razão do descumprimento de TAC relacionado ao objeto desse estudo em Bela Vista.

Em ambos os sistemas, foram utilizados como argumentos de pesquisa as palavras “ajustamento conduta ambiental app”. O PROJUDI apresentou 18 resultados e a Página do TJGO informou apenas 1 resultado.

Visando ampliar os resultados obtidos na Página do TJGO, em nova consulta, foi utilizado o argumento “ajustamento conduta ambiental”, foram obtidos 35 resultados. A execução do TAC de Bela Vista foi identificada nessa consulta apenas. Também foram obtidos resultados pertinentes provenientes de Itumbiara, Joviânia e Taquaral (1 decisão de cada município).

O Quadro 11 elenca os argumentos utilizados para buscar informações sobre a realização de TACs nos municípios que integram o objeto dessa pesquisa.

**Quadro 11.** Quantidade de decisões judiciais encontradas em junho de 2021 nos sistemas de pesquisa do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás conforme argumento de pesquisa.

Argumento de pesquisa	Página do TJGO	PROJUDI
ajustamento conduta ambiental app	1	18
ajustamento conduta ambiental	35	179
preservação permanente ambiental goianira	0	1
preservação permanente inhumas	0	1
preservação permanente morrinhos	0	0
preservação permanente itumbiara	1	10
preservação permanente anápolis	1	14

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TJGO (2021).

Não foram verificados todos os documentos obtidos na pesquisa pelo argumento “ajustamento conduta ambiental” feita no sistema PROJUDI porque se observou que os resultados incluíam julgados que envolviam diversos casos de natureza alheia ao objeto

desejado, como ações possessórias, empréstimos consignados e revisionais de contrato. Isso ocorre pelo fato de algumas comarcas possuírem varas únicas, ou varas que tratam de diversos assuntos, como é o caso, por exemplo, da 2ª Vara Cível, Fazendas Públicas, Registros Públicos e Ambiental de Trindade, Goiás.

Após verificar os documentos, não foram identificados outros TACs pertinentes à pesquisa além do documento de Itumbiara, que se refere a TAC firmado em 2003 com execução ainda em curso no Poder Judiciário no momento em que foi elaborada essa pesquisa. O processo, contudo, não fora digitalizado até a conclusão desse trabalho.

Esgotadas as possibilidades de contato direto com as promotorias, foi realizada consulta no sistema público do Portal da Transparência do MPMG. A pesquisa não permite a filtragem por assuntos. Logo, a quantidade de documentos engloba direito da criança e do adolescente, nomeação de servidores, improbidade administrativa, meio ambiente e outros assuntos (MPMG, 2021).

A promotoria de Anápolis realizou 68 TACs entre 2015 e 2021. Em Goianira, foram firmados 3 TACs a partir de 2014 e publicados entre 2019 e 2021. Em Inhumas, identificou-se 3 TACs a partir do ano de 2014. Em Itumbiara, houve 18 acordos entre 2016 e 2021. A promotoria de Morrinhos efetuou 8 TACs a partir de 2017.

Após verificação do texto dos documentos encontrados, com a exclusão de documentos repetidos e daqueles não pertinentes ao objeto da pesquisa, foram contabilizados apenas os TACs que discutem Áreas de Preservação Permanente a partir de 2015, ano de publicação do Código de Processo Civil. Os dados levantados foram utilizados para elaborar o quadro abaixo.

**Quadro 12.** Quantidade Termos de Ajustamento de Conduta que tratam de Áreas de Preservação Permanente por promotoria pesquisada entre 2015 e 2021.

Município	Quantidade de TACs identificados
Anápolis (inclui Campo Limpo de Goiás e Ouro Verde)	4
Goianira (inclui Santo Antônio de Goiás e Brazabrantes)	1
Inhumas (inclui Damolândia)	0
Itumbiara	1
Morrinhos	1

Fonte: Elaborado pela autora.

Os documentos identificados foram lidos e analisados conforme os parâmetros estabelecidos no Formulário constante no Quadro n. 12, descrita no ponto 3.2.2, a seguir. O

Quadro 13 sintetiza os casos mapeados e as obrigações assumidas como decorrência da assinatura dos acordos.

**Quadro 13.** TACs identificados durante a pesquisa com síntese do caso e das providências requeridas

Seq.	Data	Caso	Providências requeridas
<b>Caso 1</b>	2015	Desvio de nascente para abastecimento de represa.	Apresentar termo de outorga de uso da água, cercar nascente e replantar APP.
<b>Caso 2</b>	2015	Represamento de córrego para plantio de tomates e destruição da APP.	Proibição de causar qualquer dano ambiental e obrigação de apresentar renovação de outorga de uso da água.
<b>Caso 3</b>	2015	Desvio de água para abastecimento de represa e ausência parcial de vegetação na APP.	Apresentar PRAD, apresentar licenciamento para construção e operação de represa e recuperar toda área degradada.
<b>Caso 4</b>	2015	Desvio de nascente para abastecimento de represas e APP não protegida em seus 100 metros.	Apresentar licenciamento das represas, realizar cercamento da nascente visando a recomposição da APP.
<b>Caso 5</b>	2015	Desmatamento de Reserva Legal sem licença e degradação em APP.	Executar medidas descritas no PRAD, conforme cronograma de implantação.
<b>Caso 6</b>	2018	Retirada de espécies protegidas pela legislação ambiental para aproveitamento de madeira em cercas.	Replantar 216 árvores nativas, manter trato cultural por, pelo menos 3 anos, apresentar laudo que comprove o plantio de espécies nativas.
<b>Caso 7</b>	2020	Lançamento de dejetos em córrego, e destruição de APP por aterramento e inserção de lagoas de tratamento de efluentes.	Tomar medidas para regularizar pendências ambientais, providenciar licenças e alvarás.

Fonte: Elaborado pela autora.

Além disso, realizou-se pesquisa para identificar a existência de processos judiciais que pudessem fornecer mais dados a respeito do cumprimento dos TACs, da atual situação das áreas e da existência de outras demandas que envolvessem a legislação ambiental. A busca retornou 5 processos em que se averiguou a responsabilização criminal dos proprietários pelos danos causados à área.

Dos sete TACs verificados, 4 tiveram origem na ação de forças policiais, 2 mencionaram a existência de Inquérito Civil Público e apenas um deles teve origem em notícia anônima encaminhada diretamente ao MPGO.

### 3.2 DA ANÁLISE DOS EFEITOS OBTIDOS APÓS A REALIZAÇÃO DE TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUCTA

A partir da obtenção dos documentos junto ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e da revisão da literatura, foi possível sistematizar os dados que permitissem acompanhar os resultados obtidos por meio da celebração dos TACs.

Nesse ponto, faz-se esclarecimentos a respeito da seleção dos requisitos utilizados para analisar e descrever os termos dos TACs identificados entre 2015 e 2021, para, em seguida verificar seu cumprimento nos documentos obtidos junto ao Ministério Público de Goiás.

### **3.2.1 Da seleção dos requisitos**

Há trabalhos que propõem a análise de efeitos derivados da aplicação da legislação ambiental por meio de modelos econométricos pautados em critérios tais como quantidade de condenações, tempo de duração de processos e valores de multas (CUNHA, D.; CUNHA, H.; CUNHA, A., 2014; SCHMITT, 2015). Contudo, tendo em vista a natureza extrajudicial dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e seu objetivo de evitar a judicialização de demandas ambientais, a aplicação desse tipo de parâmetro não implicaria resultados confiáveis.

Além disso, para solucionar problemas complexos que, por vezes envolvem diversas forças e interesses sociais, há que se considerar a morosidade necessária citada por Viégas, Pinto e Garzon (2014).

Diante do fato de que o sucesso de um TAC pode se expressar pela ausência de processo judicial ou pela inexistência de condenação, portanto, não há possibilidade de aplicar modelos econométricos baseados em parâmetros como celeridade e resultados de condenações.

Mesmo os valores das multas são critérios insuficientes para se dizer sobre o sucesso ou insucesso de eventual processo que discuta responsabilidade sobre danos causados ao meio ambiente, uma vez que alguns empreendedores agem em desconformidade com a legislação de forma deliberada, animados pelos lucros obtidos apesar do pagamento das sanções ambientais (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, 2008; CARVALHO *et al*, 2019).

A pesquisa também esbarra na inexistência de banco de dados informatizado que permita a consulta e identificação de informações de ordem quantitativa e qualitativa relevantes. Esse problema, aliás, não é exclusividade desta pesquisa, já que Garcia e Fonseca (2018) também se depararam com consultas feitas em arquivos em papel e documentos que se encontravam em local incerto e não sabido (o que, em jargão do Direito, significa que os arquivos simplesmente desapareceram). Os documentos deveriam estar disponíveis para acesso

por qualquer pessoa desde 2011 (CNJ;CNMP, 2011). O mero fato de ainda existir documentos em papel, portanto, já aponta deficiências no acompanhamento dos resultados dos TACs. Quando se verifica que há textos inacessíveis e outros que foram perdidos, nota-se que a extensão da dificuldade para se avaliar os resultados obtidos pelos TACs.

Wachholz (2017), ao verificar os efeitos produzidos pelos TACs por ela pesquisados, avaliou os seguintes critérios:

- data de assinatura do termo;
- objetivo central do acordo;
- medidas reparatórias aplicadas;
- exigência ou não de PRAD;
- prazo para cumprimento das obrigações (WACHHOLZ, 2017, p. 49).

A autora, nesse caso, teve acesso ao Sistema de Informação e Gestão do Ministério Público de Santa Catarina (SIG-MPSC), que permitiu a obtenção dos textos dos TACs, dos PRADs com relatórios de monitoramento, pareceres dos órgãos ambientais, além do despacho de arquivamento dos procedimentos já encerrados. A partir desse levantamento, Wachholz (2017) realizou avaliação das imagens fornecidas pelos compromissários como prova de cumprimento de suas obrigações e constatou que, diante do prazo decorrido entre a realização do acordo e o momento retratado nas fotografias, não era possível entender que os TACs haviam produzido resultados positivos quanto à recomposição dos danos ambientais. A autora informou que, em iguais períodos seria possível obter melhores resultados se fossem utilizadas técnicas adequadas de recomposição dos danos.

Considerando-se as lacunas observadas nos trabalhos pesquisados, a literatura consultada e as limitações quanto aos documentos obtidos, bem como os critérios mencionados na tomada de decisão dos integrantes do MPMGO, elaborou-se quadro para orientar a leitura e análise dos documentos obtidos nessa pesquisa.

### **3.2.2 Dos resultados obtidos após os Termos de Ajustamento de Conduta**

A seleção dos requisitos a serem analisados para avaliar os resultados gerados pelos Termos de Ajustamento de Conduta considera o entendimento de que é preciso ampliar benefícios econômicos, ou pelo menos a percepção desses benefícios, no intuito de incentivar a recomposição de áreas degradadas. Por esse motivo, foram incluídos no Quadro 14 critérios de avaliação das consequências advindas do descumprimento dos acordos. Afinal, produtores

que atenderam ao Código Florestal se sentirão prejudicados pelo fato de terem empreendido seus esforços e investimentos na restauração de áreas e por terem, em tese, desperdiçado seu tempo e seu espaço. Os sentimentos de impunidade e de tempo perdido enfraquecem as políticas de controle de desmatamento e interferem na eficácia social da norma (SCHIMITT, 2015;).

Mas, mesmo que se reconheça a importância da análise econômica do Direito, seguindo o entendimento de Chaves e Flores (2019), é preciso recordar que não é possível atribuir peso absoluto à leitura meramente econômica ou financeira da legislação. Nessa perspectiva, é importante que os TACs sejam passíveis de execução. Ou seja, de nada adianta fazer um acordo se não houver possibilidade jurídica de cobrar sua realização (CNMP, 2017; RODRIGUES, 2013; SCHMIDT, 2002). Por esse motivo, também foram relacionados no Quadro 14 critérios que indicam o cumprimento de requisitos relativos à forma a ser seguida conforme o Direito e aspectos que, se presentes, facilitam a tarefa de fiscalizar o cumprimento dos acordos.

**Quadro 14.** Formulário para análise dos critérios considerados pelo MPGO para elaboração de TACs.

Critérios	Sim	Não
Atenção a requisitos formais		
Qualificação das partes (conforme Código de Processo Civil) <sup>37</sup>		
Delimitação do objeto		
Informação sobre a data do compromisso		
Determinação de registro do TAC na matrícula do imóvel		
Correta destinação de recursos obtidos a partir do pagamento de multas.		
Diferenciação entre danos causados às APPs e Reservas Legais.		
Divulgação de informação clara e adequada à elaboração de planos de recomposição, com maior transparência quanto às medidas adotadas.		
Informação sobre a possibilidade de uso de diversas técnicas de restauração.		
Informações sobre o bioma.		
Parâmetros para contagem de indivíduos após período de início das ações.		
Informações sobre agentes polinizadores ou outros dados técnicos.		
Informação sobre a capacidade de autossustentação da área.		
Exigência de PRAD em acordos que preveem a reparação in natura.		

<sup>37</sup> “Art. 319, do Código de Processo Civil.

[...]

II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu”.

Facilidade de identificação dos TACs realizados por cada pessoa e relacionados a cada imóvel.		
Fixação de consequências derivadas do inadimplemento, com previsão de multas periódicas por descumprimento, busca e apreensão e outras medidas a dependerem do ponto de violação do acordo.		
Previsão de sanções por descumprimento		
Existência de vínculo entre as sanções aplicadas e o caso analisado		
Informações sobre formas de monitoramento.		
Padronização de prazos de vigência.		
Previsão de ações educativas voltadas à prevenção.		
Previsão de participação de órgãos governamentais e ONGs como auxiliares para fins de fiscalização.		
Previsão de prazos específicos para cada uma das obrigações descritas no acordo.		
Publicação dos textos dos acordos para acesso ao público.		
Previsão de realização de audiências públicas		
Previsão de alguma forma de consulta à comunidade.		
Participação de órgãos governamentais e ONGs como auxiliares na elaboração do documento.		

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando essas questões e os critérios tratados pela literatura consultada, o Quadro 14 foi elaborado de modo a listar questões técnico jurídicas apontadas como necessárias quando da elaboração de um TAC, por interferirem diretamente no atendimento das determinações estabelecidas no Termo de Ajustamento de Conduta e na possibilidade de sucesso na hipótese de cobrança em juízo. Se o acordo não puder ser executado ou se não envolver todos aqueles que podem ser responsabilizados pela decisão, o procedimento necessário é mais moroso e o motivo de se elaborar o acordo se perde.

Como constatado por Wachholz (2017), há casos em que os procedimentos de monitoramento quanto ao cumprimento das obrigações estabelecidas no TAC são concluídos diante da apresentação de documentos que comprovem o mero plantio de mudas. Logo, não se observa a capacidade de autossustentação das áreas, sua integração ao bioma e o cumprimento da função ecológica das APPs. Para superar esse problema, é preciso que haja mecanismos capazes de avaliar esse aspecto quando do acompanhamento dos resultados dos acordos.

Tendo em vista o objetivo geral e as hipóteses da pesquisa, propõe-se o uso de imagens de satélite das áreas identificadas nos acordos obtidos junto ao Ministério Público do

Estado de Goiás a fim de verificar o estado em que se encontravam as APPs que foram objeto de acordo no ano de 2021.

Como já se discutiu, a pesquisa visa analisar os resultados obtidos após a realização de TACs que envolvem Áreas de Preservação Permanente em áreas rurais de municípios que compõem a Bacia do Rio Meia Ponte. O foco da pesquisa consiste em verificar se esses acordos são efetivos na proteção ambiental no que tange à recomposição de APPs rurais degradadas. E, em um segundo momento, verificar se, havendo declaração de cumprimento de um TAC, também ocorre a retomada da função ecológica de APPs rurais.

A análise por meio de imageamento para monitorar áreas de desmatamento foi sugerida por Carvalho *et al* (2019) como forma de superação dos problemas relacionados a subversão dos objetivos que levaram à realização de compromissos ambientais. Andrade (2019) também destaca a importância de acompanhamento de áreas onde houve registro de infração ambiental com intuito de ampliar a os efeitos produzidos pela legislação por meio do aprimoramento de instrumentos de fiscalização.

Dos 7 imóveis identificados, apenas 5 foram submetidos à etapa de verificação por meio de técnicas de sensoriamento remoto. Ao constatar que os TACs não mencionam as coordenadas geográficas dos imóveis rurais, foi necessário utilizar os sistemas de pesquisa disponíveis para a advocacia goiana por meio do PROJUDI para identificar a localização dos imóveis. Ainda assim, 2 imóveis não foram localizados.

Foram realizadas pesquisas pelos nomes das partes envolvidas, já que alguns documentos não informavam os números do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Na pesquisa de decisões judiciais, repetiu-se esse procedimento e utilizou-se também os nomes dados às fazendas.

A imagens foram obtidas por meio de consulta à base de dados do CAR, o que só foi possível após a identificação das coordenadas nos processos judiciais relacionados aos acordos. Com a localização das áreas, foram feitos os mapas dos imóveis por meio do Google Earth Pro. O *software* possibilita o acompanhamento das áreas ao longo do tempo, com destaque para as APPs e Reservas Legais visando comparar as áreas propostas e a vegetação existente no ano de 2021.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em busca realizada na pesquisa geral do Google<sup>38</sup>, foi possível identificar modelo elaborado pelo Ministério Público goiano em caso de celebração de compromissos de ajustamento de conduta ambiental que envolvessem APPs e Reservas Legais (MPGO, [201-?]).

O documento, em que pese não atender completamente aos requisitos listados no Quadro 14, apresenta boa técnica e atenção a aspectos como a individualização das obrigações a serem realizadas, com diferenciação entre ações relativas às APPs e às Reservas Legais, cuidado na qualificação dos envolvidos e na descrição do imóvel rural, bem como exigência de elaboração de PRAD e cronograma de atividades (MPGO, [201-?]).

Em seu modelo, o Ministério Público goiano também menciona a manutenção de ações de fiscalização das informações trazidas pelo compromissário até a constatação da “[...] efetiva recuperação das áreas degradadas” (MPGO, [201-?], p. 6). Entre as obrigações dos compromissários, consta, por exemplo, o fornecimento de dados tais como as atividades econômicas desenvolvidas, malha viária existente, área do imóvel e percentuais de APP e Reservas Legais cobertos por vegetação nativa (MPGO, [201-?]).

Contudo, os TACs mapeados a partir dessa pesquisa não refletem o modelo disponibilizado pelo Ministério Público do estado de Goiás e nem a vasta literatura que indica os aspectos a serem seguidos para que os TACs sejam efetivos na retomada da função ecológica das áreas a eles submetidas.

O Quadro 15 apresenta os resultados obtidos a partir da aplicação do Formulário para análise dos critérios considerados quando da elaboração dos TACs que foram objeto dessa pesquisa.

**Quadro 15.** Formulário para análise dos critérios considerados pelo MPGO para elaboração de TACs após análise dos 7 documentos selecionados pela pesquisa.

Critérios	Sim	Não
Atenção a requisitos formais		
Qualificação das partes (conforme Código de Processo Civil)	2	5
Delimitação do objeto	1	6
Informação sobre a data do compromisso	7	0
Determinação de registro do TAC na matrícula do imóvel	0	7
Correta destinação de recursos obtidos a partir do pagamento de multas.	6	1

<sup>38</sup> Foi utilizado o seguinte argumento de pesquisa: “termo de ajustamento de conduta” app mpgo.

Diferenciação entre danos causados às APPs e Reservas Legais.	5	2
Divulgação de informação clara e adequada à elaboração de planos de recomposição, com maior transparência quanto às medidas adotadas <sup>39</sup> .		
Informação sobre a possibilidade de uso de diversas técnicas de restauração.	1	5
Informações sobre o bioma.	1	5
Parâmetros para contagem de indivíduos após período de início das ações.	1	5
Informações sobre agentes polinizadores ou outros dados técnicos.	0	6
Informação sobre a capacidade de autossustentação da área.	0	6
Exigência de PRAD em acordos que preveem a reparação in natura.	2	5
Facilidade de identificação dos TACs realizados por cada pessoa e relacionados a cada imóvel.	0	7
Fixação de consequências derivadas do inadimplemento, com previsão de multas periódicas por descumprimento, busca e apreensão e outras medidas a dependerem do ponto de violação do acordo.		
Previsão de sanções por descumprimento	7	0
Existência de vínculo entre as sanções aplicadas e o caso analisado	6	1
Informações sobre formas de monitoramento.	7	0
Padronização de prazos de vigência.	7	0
Previsão de ações educativas voltadas à prevenção.	0	7
Previsão de participação de órgãos governamentais e ONGs como auxiliares para fins de fiscalização.	5	2
Previsão de prazos específicos para cada uma das obrigações descritas no acordo.	5	2
Publicação dos textos dos acordos para acesso ao público.		
Previsão de realização de audiências públicas	0	7
Previsão de alguma forma de consulta à comunidade.	0	7
Participação de órgãos governamentais e ONGs como auxiliares na elaboração do documento.	0	7

Fonte: Elaborado pela autora.

Os próximos tópicos servirão para apresentar os casos e discutir os termos dos acordos firmados, bem como os resultados apurados após sua realização.

<sup>39</sup> Não foi possível analisar os requisitos de um dos documentos porque havia referência à PRAD anexo não disponibilizado no sistema de consultas.

Foram analisados 5 processos criminais vinculados aos TACs identificados pela pesquisa. Um dos TACs resultou de notícia anônima feita diretamente ao Ministério Público. Portanto, não há processo judicial em âmbito cível ou criminal a respeito desse documento. A experiência na advocacia permite especular que se trata de hipótese de vizinho prejudicado pela redução na vazão de água em razão do represamento feito pelo compromissário.

O último TAC faz referência a processo criminal do ano de 2007, motivo pelo qual não existe registro eletrônico disponível para consulta. A digitalização dos processos físicos em curso no Tribunal de Justiça de Goiás foi iniciada entre os anos de 2015 e 2016. No ano de 2021, ainda não foi concluído o processo de digitalização integral do acervo do tribunal goiano.

Não há registros de execução de qualquer dos acordos no sistema de processos do Poder Judiciário de Goiás, o que permite concluir que, pelo menos nos casos anteriores a 2020, foi considerado o integral cumprimento dos acordos.

Todos os documentos contavam com o registro de data da assinatura do compromisso. Apenas no caso n. 7, deixou-se de colher a assinatura de duas testemunhas. A despeito disso, notou-se a falta de atenção a requisitos formais que não haviam sido considerados pela literatura especializada (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; BRITO et al. 2011), como a insuficiente qualificação das partes.

Nenhum dos TACs se dedicou a informar a matrícula dos imóveis ou a requerer registro da realização do acordo na certidão dos bens, como sugerido por Galiotto (2018). Também não há previsão de ações de educação ambiental voltadas à prevenção, nem de realização de audiências públicas (VIÉGAS, 2013). Tal fato indica inexistência de sistema que vincule o acordo ao produtor rural ou ao imóvel (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008) e a desconsideração de ações educativas voltadas à prevenção (SCHMIDT, 2002).

Quanto ao prazo de vigência dos acordos, no entanto, desde 2014, Resolução do Colégio de Procuradores de Justiça do MPGO de n. 11<sup>40</sup>, informava que os procedimentos administrativos devem ter duração máxima de 1 ano, podendo ser prorrogado por decisão fundamentada. Por isso, considera-se a existência de padronização dos prazos de vigência em todos os documentos analisados, atendendo ao que dispõe a literatura no que tange à existência de procedimentos e prazos definidos para cumprimento das obrigações (BRITO et al. 2011; INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008). Mas como já discutido por Wachholz (2017), a fixação do prazo deveria considerar o tipo de técnica a ser utilizada na

---

<sup>40</sup> A Resolução n. 11/2014 foi revogada em 2018 pela Resolução n. 9. Contudo o prazo permaneceu inalterado.

recuperação da área. Contudo, entre os casos analisados, não houve previsão de uso de estratégia além do mero plantio de mudas.

Conforme será possível constatar, devido à ausência de cumprimento de critérios básicos da legislação civil e ambiental, a atuação do Ministério Público por meio da elaboração e fiscalização dos TACs não produz efeitos sensíveis quanto ao cumprimento da função ecológica das APPs. Mas, para além disso, enquanto representante do Estado, o MP não promove gestão ambiental eficiente, descumprindo seu papel institucional e conferindo aparência de legalidade a situações de desrespeito à legislação.

#### 4.1 CASO N. 1

O primeiro TAC analisado tratou de desvio integral de água de nascente para formação de rego que alimentava piscinas e represas destinadas a lazer no ano de 2015.

No TCO, os agentes de polícia responsáveis pela investigação mencionaram que a cerca em torno de uma segunda nascente fora retirada do local original a fim de reduzir a APP para apenas 5 metros. Como resultado, o volume de saída da água era 70% menor em relação ao volume de entrada na propriedade.

No TAC, foram previstas obrigações de apresentar termo de outorga do uso da água, protocolo do CAR junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e comprovação de cercamento de uma nascente com replantio em APP. Observe-se:

##### **CLÁUSULA SEGUNDA**

O compromissário assume o compromisso e a responsabilidade na **OBRIGAÇÃO DE FAZER** consubstanciada no seguinte:

- a) dever de apresentar, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**, a contar da assinatura do presente termo, a Outorga de Uso D'Água ou dispensa desta, emitida pelo Órgão Ambiental Estadual, bem como o licenciamento ambiental para construção e operação de represa.
- b) Após o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, assinalado no item anterior, o compromissário protocolizará, **no prazo de 30 (trinta) dias**, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) junto à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recurso Hídricos, contemplando o cercamento da nascente com a proposta de plantio da Área de Preservação Permanente (APP); devendo apresentar o protocolo nesta Promotoria;
- c) Após o prazo de 24 (vinte e quatro) meses do protocolo do CAR, o compromissário deverá comprovar, nesta Promotoria de Justiça, por meio de relatório fotográfico, o cercamento da nascente e o replantio feito na APP, o qual será vistoriado por Oficiais da Promotoria de Justiça.

A operação policial que efetuou a investigação, de acordo com o processo judicial sobre a responsabilização criminal do proprietário do imóvel, foi motivada pela constatação de redução considerável do volume de água do principal ribeirão que abastecia o município. Diante disso, para que não houvesse disposição do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e se atendessem à função ecológica da área, seria adequado que a avaliação de cumprimento da obrigação se desse quando da comprovação da retomada de volume aceitável de água na saída do imóvel. Esse ponto indica a falta de capacitação multidisciplinar dos servidores envolvidos na fiscalização (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008). Se a razão de assinatura dos TACs foi a redução no volume da água, a constatação de retomada do abastecimento regular deveria ser aspecto importante para declarar o cumprimento da legislação.

Contudo, mesmo com a atestada perda de água pela evaporação causada pelo desvio integral de água de uma das nascentes, sequer foi mencionada no TAC qualquer providência no sentido de reduzir ou mitigar o prejuízo. A questão foi superada com a simples apresentação de termo de outorga ou dispensa de outorga de uso da água, o que indica a inexistência de efetivo monitoramento do cumprimento do acordo (LIMA, 2009; BRITO et al. 2011).

No caso concreto, conforme documentos consultados no processo, em que constavam informações fornecidas por especialista, a dispensa de outorga estaria atrelada ao fato de se tratar de uso insignificante de recursos hídricos porque, conforme declaração feita pelo interessado e ratificadas por engenheiro agrônomo e ambiental, o acúmulo de água não ultrapassava o limite legal de 5.000 m<sup>3</sup>.

Para orientar o pedido de dispensa de outorga, foi colacionado documento que atestava que o rego d'água possuía 3 metros de comprimento, 40 cm de largura e 4 cm de profundidade.

Contudo, após análise das imagens de satélite, foi possível verificar que o desvio hídrico possuía, na verdade, mais de 200 metros de comprimento e existia no local, pelo menos, desde o ano de 2003, como se pode verificar na Figura 1.

**Figura 1.** Imagens de satélite do imóvel 1 com desvio hídrico partindo da nascente à esquerda - maio de 2003, agosto de 2015 e janeiro de 2021.



**Fonte:** GOOGLE, 2021.

As informações sobre o desvio do curso d'água foram prestadas pelo proprietário que fora representado por engenheiro agrônomo e ambiental responsável por dar andamento aos procedimentos administrativos junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Diante da notável imprecisão, foi feita pesquisa utilizando o nome completo do engenheiro no sistema de processos eletrônicos do TJGO. Nessa busca, foi localizado processo criminal em andamento por suposto crime de apresentação de documentos falsos ou enganosos em processo de licenciamento ambiental em desfavor do engenheiro que prestou as informações relacionadas ao imóvel. A ausência de neutralidade técnica de profissionais especializados já

havia sido levantada por Acselrad, Bezerra e Gaviria (2010). Nesse caso, demonstra-se que o engenheiro contratado pelo compromissário manobrou os dados em claro intuito de apresentar laudo capaz de produzir declaração de cumprimento sem que fossem realizadas quaisquer ações para recuperação do dano.

Como se depreende das imagens constantes na Figura 1, entre 2003, 2015, ano em que foi firmado o TAC, e 2021, o aspecto geral do imóvel se manteve praticamente inalterado. As modificações dizem respeito à quantidade de represamentos (3 em 2003, 2 em 2015 e 3 em 2021), plantio de espécie com copas de pequeno porte nas bordas do canal, com espaçamento médio de 5 metros entre indivíduos e 4 metros entre linhas, além de outro plantio no canto direito da imagem, com tamanho estimado em 640 m<sup>2</sup>, a cerca de 50 metros de uma área de represamento.

As imagens disponíveis no TCO mostram que as bordas do canal são margeadas por coqueiros destinados ao aformoseamento do imóvel. E, considerando-se o fato de as represas estarem cheias, é possível afirmar que, até janeiro de 2021, o desvio permanecia ativo.

Ainda que o objetivo da realização da operação que culminou na fiscalização do imóvel tenha sido a redução no volume de água em trecho da bacia importante para o abastecimento do município, não houve necessário destaque para a permanência do desvio. A modificação realizada pelo compromissário reduz de modo permanente o volume de água da bacia. A única solução adequada para sanar o problema é a cessação do desvio e a retomada do curso regular da água.

A despeito da aparente manutenção da situação de degradação das APPs, as obrigações descritas no TAC foram acompanhadas pela Promotoria e, em 2018, foi atestado o regular cumprimento do acordo. A Promotoria se ocupou de orientar o proprietário do imóvel na obtenção de mudas, na identificação da quantidade de indivíduos necessários para a área e forneceu contato de pessoas que poderiam auxiliar no adimplemento. As informações sobre a espécies e quantidades de mudas a serem plantadas foram dadas por técnico vinculado à SANEAGO e pelo diretor técnico da Secretaria Municipal do Meio Ambiente após pedido da promotoria.

Após declaração de realização do plantio, oficial da promotoria foi até o imóvel para fiscalizar o cumprimento do TAC. Foram juntadas fotos e lavrado termo de constatação que informou o integral cumprimento do acordo. Consoante a documentação, foram plantadas 300 mudas e construídos 300 metros de novos cercamentos, motivo pelo qual, no mesmo ano, houve o arquivamento do procedimento administrativo de acompanhamento do TAC.

O texto do TAC continha cláusula que destacava a possibilidade de imediata execução do acordo e aplicação de multa diária no valor de R\$788,00 em hipótese de descumprimento. Em caso de pagamento da multa, o montante deveria ser revertido em favor de fundo municipal do meio ambiente, acrescido de multas e juros.

Havia, ainda, previsão de que o MPMGO comunicaria o compromissário antes de realizar vistorias no intuito de fiscalizar o acordo, com a informação do contato telefônico do dono do imóvel a fim de facilitar o acesso. A verificação *in loco* poderia ser transferida a outros órgãos por indicação da promotoria, que também se reservou o direito de solicitar novas providências ao longo do tempo de acompanhamento. O proprietário, todavia, acompanhado por seu advogado, se responsabilizou pela apresentação de documentos comprobatórios do acordo, juntando-os aos autos.

Não foram identificadas informações sobre audiências públicas, ações de educação ambiental, nem sobre o prazo de vigência do acordo. Também não havia dados sobre a esposa do compromissário, que não assinou o termo.

Quanto ao prazo para cumprimento do TAC, foi mencionada a Resolução do Colégio de Procuradores de Justiça do MPMGO de n. 11/2014<sup>41</sup>, aplicável na época aos procedimentos administrativos que deveriam ter duração máxima de 1 ano, podendo o período ser prorrogado por decisão fundamentada. No caso, em razão da necessidade de acompanhar o cumprimento da obrigação de replantar árvores na APP, houve prorrogação de 1 ano. O proprietário havia feito o cercamento da área mencionada no TAC, mas ainda aguardava o recebimento de doação de mudas para efetuar o plantio. Por essas razões, o procedimento se estendeu até o ano de 2018.

Ainda assim, ao analisar as imagens de janeiro de 2021 da base de dados do CAR, foram verificadas algumas inconsistências quanto às APPs propostas e aquelas que devem existir às margens de cursos d'água de até 10m.

A Figura 2 apresenta destaque da área que deveria corresponder às APPs e à Reserva legal do imóvel. Como se verifica, até janeiro de 2021, ainda havia APPs de rios de até 10 metros a serem recompostas. A área de Reserva Legal proposta deveria totalizar 13,03ha ou 20,23% da área do imóvel. As APPs demandariam 1,75 ha de recomposição para que estivessem adequadas à legislação.

---

<sup>41</sup> A Resolução n. 11/2014 foi revogada em 2018 pela Resolução n. 9. Contudo, o prazo permaneceu inalterado no novo texto.

**Figura 2.** Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanentes propostas e a serem recompostas no imóvel 1 em janeiro de 2021.



Fonte: SFB, [2021].

Passados quase 3 anos da declaração de cumprimento do TAC, verifica-se que não houve efetiva recomposição do dano causado à APP a despeito de haver farta documentação atestando a regularidade do imóvel.

O fato de o estado, por meio do Ministério Público, dos órgãos do SISNAMA e do Judiciário ter conferido ao proprietário da área os atestados de cumprimento das obrigações ambientais aponta a ineficiência da gestão dos recursos do meio ambiente. No caso 1, tanto em sede de TAC, quanto no processo criminal, como em âmbito administrativo, houve declaração do Estado no sentido de assegurar que a área cumpre a legislação ambiental. No entanto, tratando-se, na verdade, de caso de descumprimento, a atuação do poder público dá legitimidade a caso de desrespeito à lei ambiental. Não bastasse, contribui para a percepção de que é mais barato, mais fácil e mais vantajoso descumprir as regras ambientais do que se adequar à previsão legislativa. O caso, portanto, confirma as hipóteses inicialmente propostas e ratifica os levantamentos elaborados pela literatura pesquisada (AZEVEDO *et al.*, 2017; CARVALHO *et al.*, 2019; GARCIA; FONSECA, 2018; SCHMITT, 2015).

### 4.3 CASO N. 2

O caso 2 teve origem em notícia anônima direcionada ao Ministério Público. Por esta razão, não foi produzida documentação que pudesse ser consultada por meio de acesso ao Processo Judicial Digital (PROJUDI). Ainda assim, merecem análise as cláusulas que estabelecem a obrigação prevista para o compromissário em virtude do baixo nível de determinabilidade do objeto, requisito essencial para a validade dos contratos (AKAOUI, 2015; NERY, 2017; rodrigues, 2013; TARTUCE, 2019; VENOSA, 2010).

Observe-se que o TAC se ateve mais à apresentação de documentação do que à efetiva reparação do dano ambiental.

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA**

O compromissário reconhece que realizou atividade de represamento do Córrego [...] para o fim de irrigação de lavouras, sem a outorga ambiental válida.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA**

O compromissário assume o compromisso e a responsabilidade na **OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER** consubstanciada na proibição de causar dano ambiental de qualquer espécie na propriedade localizada no endereço citado na cláusula anterior.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA**

O compromissário assume o compromisso e a responsabilidade na **OBRIGAÇÃO DE FAZER** consubstanciada no dever de apresentar a renovação da Outorga de Uso D'Água emitida pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), **no prazo de 90 dias**, a contar da assinatura do presente termo, cujo requerimento já foi protocolizada no órgão ambiental [...].

A despeito de haver informações no documento que indicam a destruição de APP utilizada para o plantio de tomates, não há menção de ação direcionada à sua recuperação. As partes se limitaram a prever obrigação genérica de não causar dano ambiental. Contudo, tal obrigação já decorre da mera existência do sistema jurídico constitucional. Não há necessidade de firmar compromisso para frisar a necessidade de atender ao comando legal. A função do TAC é conferir celeridade à reparação do dano e permitir a rápida tomada de providências em caso de execução.

O estabelecimento de cláusula genérica não produz benefício, conforme já discutido por Ferreira, Simões e Amoras (2017), é prejudicial porque a redação não possibilita executar o compromissário para que recomponha a área degradada. O dano sofrido pela APP foi ignorado pelo documento.

Assim como no primeiro caso, há cláusula que destaca a possibilidade de imediata execução do acordo e aplicação de multa diária por descumprimento no valor de um salário mínimo da época, revertido em benefício de fundo municipal do meio ambiente, acrescido de multas e juros. Tal fato atende à necessária fixação de consequências do inadimplemento (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008). Mas, quando se tem uma obrigação de não fazer genérica (não causar dano ambiental de qualquer espécie) para cumprir a obrigação, basta que o compromissário se mantenha inerte.

A promotoria registrou a possibilidade de fiscalização do local sempre que se entendesse necessário, inclusive com auxílio de outros órgãos, bem como do requerimento de novas providências. O proprietário, acompanhado por seu advogado para elaboração do compromisso, se responsabilizou pela apresentação dos documentos comprobatórios de regular cumprimento do pacto.

O TAC do segundo caso não apresenta número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), identidade ou endereço completo do compromissário, restringindo-se a indicar o nome da fazenda em que ele reside. Somente dois documentos atenderam à adequada qualificação civil dos signatários (Casos 3 e 5). Ainda assim, os compromissários se declararam solteiros e não há informação de inexistência de vínculos de posse com terceiros.

As coordenadas geográficas do imóvel não foram mencionadas no termo. Tal fato inviabilizou a identificação do local por meio de imagens de satélite. Mesmo após consulta nos cadastros do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), não foi possível identificar o imóvel uma vez que havia diversas fazendas com a mesma denominação.

Na verdade, a ausência de coordenadas geográficas nos documentos pesquisados ocorreu em todos os TACs. Só foi possível identificar os imóveis nos casos em que havia TCOs. Ao longo das discussões para apuração de responsabilidade criminal, os compromissários juntaram aos autos documentos do CAR, PRADs e laudos que remetiam às coordenadas.

A falta de adequada identificação dos imóveis e vinculação dos TACs às áreas e aos compromissários é elemento que dificulta o acompanhamento dos acordos porque torna indispensável o deslocamento de servidor até o local para avaliação de cumprimento das obrigações, o que dificulta ou impede o efetivo monitoramento da área (BRITO et al. 2011; INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; LIMA, 2009).

O simples ato de incluir no texto dos acordos as coordenadas geográficas das áreas sujeitas a TACs teria o condão de facilitar a fiscalização dos imóveis. Afinal, a despeito de haver limitações quanto às possibilidades de observação por imageamento, seria menos

dispendioso para os cofres públicos verificar as imagens das áreas e, apenas nos casos em que não fosse observada presença de vegetação, promover visitas para avaliação.

A partir de buscas no sistema do TJGO, identificou-se pessoa com o mesmo nome, profissão, mesmo advogado e residente em fazenda de nome idêntico ao mencionado no termo. Diante disso, é bastante possível que se trate da pessoa do compromissário. Ao examinar os processos existentes no CPF localizado, verificou-se que, por algum tempo, o imóvel esteve arrendado a terceiro. A existência de contrato de arrendamento também foi notada no caso de n. 6.

Essas informações são indispensáveis para a identificação do responsável pelo cumprimento das obrigações estabelecidas no TAC, sobretudo porque, por meio delas, é possível localizar outros indivíduos passíveis de responsabilização solidária por danos causados ao meio ambiente. Mesmo que a terra seja utilizada por terceiro, permanece a responsabilidade do proprietário pelas ações de possuidor. E, ainda que eventual arrendatário ou parceiro não tenha sido o realizador do desmatamento, se o contratante se aproveita de APP já degradada para desenvolver suas atividades, é possível que conste no processo como responsável solidário pelo dano ambiental<sup>42</sup> (CAHALI, 2014; TARTUCE, 2019).

A responsabilidade solidária também pode ocorrer quando se tem, por exemplo, pessoas casadas ou conviventes em união estável que, pelo simples fato de não aderirem ao regime de separação absoluta de bens, permitem estender a busca de responsabilização pela má-gestão dos bens difusos a cônjuges e companheiros dos indivíduos que firmam o acordo<sup>43</sup> (TARTUCE, 2019; VENOSA, 2010). Nenhum dos TACs que recaíam sobre imóveis pertencentes a pessoas casadas (Casos 1, 4, 5, 6 e 7) mencionou informações de cônjuges.

---

<sup>42</sup> “[...] o fato de haver arrendamento não afasta eventual responsabilidade da usina arrendadora do bem, pois, se é ela que, ao usá-lo, causa dano ambiental, está sujeita à responsabilidade pela reparação e indenização, não havendo falar em inépcia por esse motivo”.

Cumprido ressaltar que a obrigação de reparar os danos ambientais é ‘propter rem’, sem prejuízo da solidariedade entre os vários causadores do dano, descabendo falar em direito adquirido à degradação, poluição ou a desmatamento realizado(s), mais ainda em atividades agrícolas temporárias, como o plantio da cana. O proprietário ou possuidor assume o ônus de manter o ecossistema protegido, tornando-se responsável pela restauração, ainda que não tenha contribuído para a degradação, poluição ou desmatamento [...]”. (REsp 1597833/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/05/2017, DJe 09/09/2020).

<sup>43</sup> “Art. 73, do Código de Processo Civil. O cônjuge necessitará do consentimento do outro para propor ação que verse sobre direito real imobiliário, salvo quando casados sob o regime de separação absoluta de bens.

§ 1º Ambos os cônjuges serão necessariamente citados para a ação:

I - que verse sobre direito real imobiliário, salvo quando casados sob o regime de separação absoluta de bens;

II - resultante de fato que diga respeito a ambos os cônjuges ou de ato praticado por eles;

III - fundada em dívida contraída por um dos cônjuges a bem da família;

IV - que tenha por objeto o reconhecimento, a constituição ou a extinção de ônus sobre imóvel de um ou de ambos os cônjuges.

[...]

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo à união estável comprovada nos autos”.

A adequada qualificação das partes facilita não apenas a identificação dos responsáveis pelos danos ambientais, mas serve para coibir minimamente tentativas de ocultação de patrimônio em casos de execução. Diante do descumprimento do TAC por pessoa casada ou convivente em união estável, a simples inclusão de cônjuge ou companheiro no polo passivo da demanda quando da propositura da ação economiza longos meses de andamentos processuais.

O envolvimento daqueles que exerçam a posse direta e a utilização da terra em suas atividades econômicas pode também contribuir para a redução da sensação de impunidade e para ampliar a noção de há outros benefícios econômicos no cumprimento da legislação ademais do não pagamento de multas, conforme discutido por Schmitt (2015). O conhecimento amplo por parte de interessados em arrendar imóvel da possibilidade de sofrer sanções decorrentes de desobediência à legislação pode se converter em fator de dissuasão do descumprimento da legislação ambiental e auxiliar na cobrança por providências no sentido de cumprir o acordo.

Seguindo essa perspectiva, o modelo elaborado pelo Ministério Público de Goiás estabelece cláusula no sentido de tornar conhecida a existência de TAC<sup>44</sup>. Contudo, a cláusula não foi reproduzida em qualquer dos documentos obtidos junto às promotorias consultadas, apesar de a literatura consultada incluir documentos produzidos com a participação do próprio MP, como é o caso da pesquisa feita pelo Instituto “O direito por um planeta verde” (2008).

#### 4.4 CASO N. 3

O caso 3 resultou da atuação integrada da Polícia Civil, Ministério Público, SANEAGO, Batalhão ambiental, EMATER e dos órgãos ambientais do estado e do município, o que demonstra a possibilidade de compartilhamento de ações e informações entre os órgãos (INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008). No TCO, os agentes policiais narraram terem encontrado desvio de água em rego com extensão de 1km para abastecimento de 10 represas. Durante o período de seca, a água é insuficiente para encher a

---

<sup>44</sup> “CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. Em caso de transferência de propriedade ou posse, onerosa ou gratuita, da área integral ou fracionada, o compromissário se obriga a dar ciência a outra parte no negócio, fazendo constar do contrato particular ou escritura pública as obrigações ora assumidas e as respectivas multas pelo descumprimento. Se o compromissário transferir a propriedade sem cumprir a obrigação ora assumida, permanecerá como responsável solidário com o adquirente nas obrigações e nas multas por descumprimento. Se o compromissário transferir tão somente a posse, a qualquer título, permanecerá responsável solidário com o possuidor ou detentor nas obrigações e nas multas por descumprimento” (MPGO, [201-?], p. 5).

metade das represas. Por esse motivo, toda a água é retida na fazenda, o que compromete o volume do manancial e o abastecimento do município.

Nesse caso, a redação do TAC foi elaborada de modo a contemplar a recomposição integral do dano causado, conferindo-se, ainda, destaque à etapa de planejamento consubstanciada na apresentação de PRAD que considere a proteção do curso hídrico, das APPs, do solo e de outros aspectos a serem verificados quando da entrega do documento ao Ministério Público.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA**

O compromissário, visando atender a legislação vigente, assume o compromisso e a responsabilidade na **OBRIGAÇÃO DE FAZER** consubstanciada no dever de apresentar, nesta Promotoria de Justiça, **no prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da assinatura do presente termo, **um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD)**, elaborado por profissional habilitado, que seja o seu responsável técnico, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo cronograma de execução e prazos para cumprimento de cada etapa, **para recuperação de toda a área degradada** na mencionada Fazenda [...], especialmente o cercamento e a proteção do curso hídrico e de sua área de preservação permanente, as técnicas de conservação do solo, dentre outros.

Parágrafo primeiro: Após a aprovação do PRAD por esta Promotoria de Justiça e pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, o compromissário se compromete a implantá-lo dentro do prazo previsto no cronograma de execução, devendo proceder a comprovação do cumprimento de cada etapa do projeto de recuperação da área degradada, mediante apresentação, nesta Promotoria de Justiça, **de relatórios ambientais periódicos semestrais**, ou seja, até 30 (trinta) de junho e até 30 (trinta) de dezembro de cada ano, devidamente instruídos com fotografias atuais do local, detalhando as atividades desenvolvidas no cumprimento das obrigações assumidas.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA**

O compromissário assume o compromisso e a responsabilidade na **OBRIGAÇÃO DE FAZER** consubstanciada no dever de apresentar, **no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, a contar da assinatura do presente termo, a Outorga de Uso D'Água ou dispensa desta, emitida pelo Órgão Ambiental Estadual, bem como o licenciamento ambiental para construção e operação de represa.

O compromissário foi representado por um procurador porque não residia no país na época de sua realização. Não houve acompanhamento de profissional da advocacia na redação do texto. Esse fato foi utilizado no processo criminal para justificar suposto desconhecimento quanto à responsabilidade penal pelo descumprimento de legislação ambiental. No TAC, contudo, a informação a respeito da possibilidade de responsabilização criminal e administrativa foi expressamente mencionada.

A defesa do compromissário do caso 3 informou que a recuperação da área degradada, a outorga de uso da água e o licenciamento das 2 pequenas represas existentes demandariam R\$ 20.000,00. Como demonstram os documentos do processo, no entanto, havia no local 10 represas.

Também seriam gastos R\$8.250,00 com os honorários do engenheiro, ademais de valores para construção de cerca ao longo do rego, replantio de árvores entre outras ações descritas no PRAD. Apesar de mencionado, o PRAD não foi juntado aos autos do processo criminal.

Além da obrigação assumida no TAC, o proprietário do imóvel realizou acordo quanto à responsabilização criminal em que se comprometeu a doar R\$800,00 à Associação de Combate ao Câncer de Goiás além de cumprir 4 horas semanais de serviços à comunidade pelo período de 3 meses. O local de cumprimento deveria ser informado posteriormente, mas há informação não nos autos.

Não há qualquer registro de realização do serviço à comunidade nos autos do processo criminal. Foi juntado apenas o comprovante de doação e, em 2016, foi declarada extinta a punibilidade, com o consequente arquivamento.

Foi prevista multa diária por descumprimento no importe de um salário mínimo da época, além de atualizações e juros, a serem pagos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Como nos casos anteriores, a promotoria destacou que a fiscalização do local poderia ocorrer sempre que se entendesse necessário, inclusive, com auxílio de outros órgãos, e poderiam ser solicitadas novas providências. Ao proprietário coube a apresentação dos documentos comprobatórios de regular cumprimento do pacto.

**Figura 3.** Imagem de satélite do imóvel 3 em janeiro de 2021.



**Fonte:** GOOGLE, 2021.

O caso 3 foi o único a apresentar nível aceitável de determinabilidade do objeto e a indicar a existência de mais de uma forma de restauração, exigindo, ainda, a apresentação de

PRAD e de cronograma para recuperação da área degradada, como destacado por Wachholz (2017). Ainda assim, ao analisar as imagens do local em janeiro de 2021 (Figura 3), é possível constatar que os desvios que motivaram a atividade policial permanecem ativos e não houve, nos termos do TAC, “[...] recuperação de toda a área degradada”.

A partir do banco de imagens do CAR, verificou-se a existência de dissonância entre a Reserva Legal averbada e a área de recomposição proposta.

Na Figura 4, o polígono roxo corresponde à área averbada como Reserva Legal. O espaço deveria corresponder à 10,2 ha de vegetação nativa. Para regularizar a situação da área, adequando-a à legislação ambiental, seria necessário, no mínimo, recuperar o polígono marcado na parte inferior da Figura 4 com a cor cinza. Assim, a área protegida corresponderia a 18,98 ha, em lugar dos 7,72 ha existentes em janeiro de 2021.

**Figura 4.** Reserva Legal averbada (polígono roxo) e proposta de recomposição de APPs e Reserva Legal no imóvel 3 em janeiro de 2021.



Fonte: SFB, [2021].

Passados 6 anos desde a assinatura do TAC que consignou a obrigação de recuperar toda a área degradada, ainda havia quantitativo inferior à metade do espaço mínimo necessário para adequação à legislação ambiental.

#### 4.3 CASO N. 4

De acordo com o TCO de 2015, agentes policiais verificaram desvio integral da água da nascente, que percorria mais de 2km em um rego até culminar em 3 represas não licenciadas. Além disso, verificou-se que a APP não se encontrava protegida em toda sua extensão, havendo locais em que o rego fora pisoteado por bovinos. Duas represas estavam secas porque a água fora insuficiente para as abastecer completamente e, conforme se constatou, havia grandes perdas de água no trajeto até a represa.

A Figura 5 corresponde a imagem do imóvel no mês de janeiro de 2021 e destaca a existência de duas sedes, ambas localizadas no curso do desvio hídrico.

**Figura 5.** Imagem de satélite do imóvel 4 em janeiro de 2021.



**Fonte:** GOOGLE, 2021.

Na segunda sede, estão localizadas três represas, que deveriam ser licenciadas, conforme TAC firmado em 2015. Ao lado da primeira sede, há uma represa seca, como se pode verificar no destaque expresso pela Figura 6, a seguir.

**Figura 6.** Sedes e represas existentes no imóvel 4 em janeiro de 2021.



**Fonte:** GOOGLE, 2021.

O destaque da segunda sede permite afirmar que, em janeiro de 2021 o desvio permanecia ativo, uma vez que as três represas estavam cheias. Na época em que foi feita a fiscalização, só havia água em uma das represas.

Em documento constante no processo de apuração da responsabilidade criminal, informou-se o resultado de consulta de antecedentes do proprietário do imóvel atestando haver TCO do ano de 2001, por fato descrito no art. 44, da Lei de Crimes Ambientais, consistente na extração de pedra, areia, cal ou outra espécie de minerais de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente.

Em audiência preliminar, realizou-se acordo quanto à responsabilidade criminal, a fim de que fossem cumpridas as condições estabelecidas no TAC, e que se fizesse doação no valor de R\$ 788,00 em benefício de um centro comunitário existente no município.

O TAC estabeleceu a obrigação de apresentar licenciamento das represas no prazo de 180 dias, além de promover o cercamento da nascente no raio de 100 metros e comprovar tal ação por meio de registros fotográficos. Apesar de o Código Florestal mencionar 50 metros para APPs de nascentes, mesma metragem constante no documento elaborado pelos policiais, os demais documentos utilizaram parâmetro diverso daquele constante no Código Florestal.

Havia, ainda, previsão de multa diária no valor de R\$788,00, o que corresponde ao salário mínimo do ano de 2015, a ser destinada ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. O MPGO informou a possibilidade de tomada de novas providências a depender de entendimento sobre sua necessidade e do andamento das ações de fiscalização. A verificação do cumprimento do pacto poderia contar com profissionais de outros órgãos que seriam encaminhados a pedido da promotoria.

Em que pese se ter determinado o licenciamento das represas e o cercamento voltado à recomposição da APP, após verificar a marcação enviada ao CAR como porcentual de espaço de preservação, observa-se que os espaços correspondem a porcentagem considerável das áreas utilizadas pelas sedes.

**Figura 7.** Reserva Legal e Área de Preservação Permanente propostas no CAR para o imóvel 4 (polígono verde) em janeiro de 2021.



**Fonte:** SFB, [2021].

A Figura 7 e as demais imagens não permitem afirmar que se procedeu o cercamento da área. Essa informação só poderia ser obtida com visitação ao local. Contudo, diante da marcação constante do CAR e tendo em vista que a recomposição da área recobriria quase toda a sede 1 e boa parte das estruturas adjacentes à sede 2, há que se concluir pela inviabilidade de execução de projeto de recomposição das áreas.

No momento da realização do TAC, o compromissário não foi acompanhado por profissional da advocacia. Também não foi efetuada a qualificação de cônjuge, nem exigida sua assinatura.

Apesar de a transação penal estar condicionada ao cumprimento das obrigações decorrentes da responsabilidade em âmbito cível, não há, nos autos, comprovante de realização do cercamento da área. Foram juntados apenas os documentos que indicam o protocolo do pedido de licenciamento e o depósito da doação ao centro comunitário.

O processo criminal foi arquivado em 2016.

#### 4.4 CASO N. 5

O quinto TAC permite avaliar o problema da não diferenciação entre Reserva Legal ou APP (BRITO *et al.* 2011.), uma vez que é impossível saber em que local ocorreu a degradação.

As considerações feitas antes da apresentação das cláusulas do TAC apontam que policiais ambientais constataram danos à Reserva Legal, que fora desmatada sem a devida licença. Mas cláusula que dispõe sobre o reconhecimento de responsabilidade utiliza os termos APP e Reserva Legal como sinônimos. É o que se pode verificar do excerto a seguir:

**Cláusula 1ª** – o compromissário reconhece sua responsabilidade pela degradação em APP – Área de Preservação Permanente, situada na Fazenda [...], localizada no Município de [...], consistente no desmatamento em área de reserva legal, conforme apurado no Termo Circunstanciado de Ocorrência n. [...] /2007, do Inquérito Civil n. [...], e indicado no PRAD – Projeto de Recuperação de Área Degradada de fls. 72/99 dos presentes autos.

Trata-se de cláusula que macula o texto do acordo em razão da impossibilidade de determinação do objeto da negociação e, conseqüentemente, dá abertura para questionamentos acerca da validade do documento. O fato de não se especificar adequadamente a que se refere o TAC dificulta até mesmo o acompanhamento pelo próprio Ministério Público e por outros interessados. Como se verificou nos trabalhos de Brancalion *et al.*(2010), Metzger(2010), Aronson *et al.*(2011) e Wachholz(2017), a depender do tipo de espaço a se recompor (APP ou Reserva Legal), do bioma, do tipo de solo e de outros fatores naturais, são necessárias providências diversas, e, não raro, o plantio de mudas sequer é a melhor opção. A depender do tipo de cobertura florestal de uma área, é possível, inclusive, que o aumento na quantidade de árvores sirva para comprometer a vazão do curso d'água, pois as plantas retiram o recurso da bacia (HONDA; DURIGAN, 2017). Por isso, mais razão há em se avaliar a área antes de determinar o plantio de nativas indiscriminadamente.

Por se tratar de TCO do ano de 2007, não há registro digital do processo criminal disponível para consulta. Em vários momentos o acordo faz referência a um PRAD que comporia o processo administrativo de apuração de responsabilidade do proprietário do imóvel. No entanto, em que pese o fato de o documento integrar o TAC, não foi disponibilizado para acesso público, contrariando o indicado pela literatura pesquisada (BRITO *et al.* 2011; INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008; LIMA, 2009). Nesse caso, não foi possível avaliar outros arquivos que compusessem o acordo, nem os autos do feito que

buscava a responsabilização penal. Conseqüentemente, e tendo em vista o fato de haver outras fazendas com o mesmo nome na região, tornou-se inviável empreender buscas para descobrir sua localização.

Diante do fato de se tratar de direito difuso e da determinação constitucional para que se dê ampla publicidade às decisões a respeito da tutela do meio ambiente, o mais adequado seria a publicação do PRAD em modelo equivalente àquele dado ao TAC. Em melhor hipótese, poder-se-ia fazer constar o detalhamento do PRAD no texto do acordo, o que permitiria cumprir o princípio constitucional da informação ambiental.

A remissão a documento externo impede o acompanhamento dos termos do acordo e prejudica o conhecimento dos titulares do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tratando-se de acordo sobre bem difuso, deve-se dar ampla publicidade aos atos da administração pública e permitir o acesso da comunidade às decisões tomadas no exercício da tutela ambiental. Além de violação ao dever de produzir e disponibilizar informação sobre o uso do bem difuso, a não divulgação dos documentos que compõem o TAC impede a participação da comunidade e o exercício do poder dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A impossibilidade de acesso à integralidade dos documentos demonstra a dificuldade de identificação dos imóveis relacionados a cada TAC firmado pelo MPGO (BRITO *et al.* 2011; INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE”, 2008). Não foi disponibilizada no sistema aberto de consultas do Ministério Público a pesquisa pelo nome da parte.

Nesse mesmo passo, restaram prejudicadas a análise dos requisitos concernentes aos planos de recomposição, às ações de prevenção e aos prazos estabelecidos, uma vez que todos esses dados constam do PRAD e não foram reproduzidas no TAC. A única menção específica aos prazos trata da data limite para juntada de Laudo de Constatação da reparação ambiental a fim de comprovar que as medidas adotadas bastaram para reparar o dano.

Como conseqüências de eventual descumprimento, foi fixada multa diária no valor de R\$ 200,00, valor que não corresponde ao salário mínimo da época. O TAC não informa o fundo ao qual se reverteria o pagamento de multas e nem o parâmetro utilizado para fixação de seu valor.

Não houve acompanhamento de profissional da advocacia. Mas, como se pode verificar pela baixa atenção aos requisitos formais de modo geral, a presença ou ausência de advogado(a) não alterou substancialmente a qualidade dos resultados finais.

#### 4.5 CASO N. 6

O sexto TAC apresenta problemas formais de qualificação das partes além de se tratar de documento que não identifica o local onde deveriam ser recebidas as novas árvores plantadas como decorrência do compromisso.

A qualificação da parte se resume ao nome, a numeração do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), o endereço e a filiação do compromissário. Contudo, não é possível saber sua nacionalidade, estado civil e profissão.

Nos processos que envolvem o compromissário, há informação de que ele é brasileiro, casado, engenheiro agrônomo e agropecuarista. Além do imóvel de cerca de 719ha localizado no município, também é proprietário de, pelo menos outras duas fazendas, uma delas, em Goiás (662ha) e outra, no estado do Pará (1.536ha). A capacidade econômica do compromissário, no entanto, não foi suficientemente considerada (FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017).

Nos imóveis de sua propriedade, o compromissário trabalha com criação de gado bovino para corte e possui fábrica de ração. Ainda assim, em ação em que pleiteava o pagamento de valor que lhe seria devido como pagamento por parte de imóvel arrendado, solicitou o benefício de assistência judiciária com intuito de não pagar de cerca de R\$4.000,00 de custas iniciais. O juízo indeferiu o pedido de isenção, mas concedeu o parcelamento em 4 vezes.

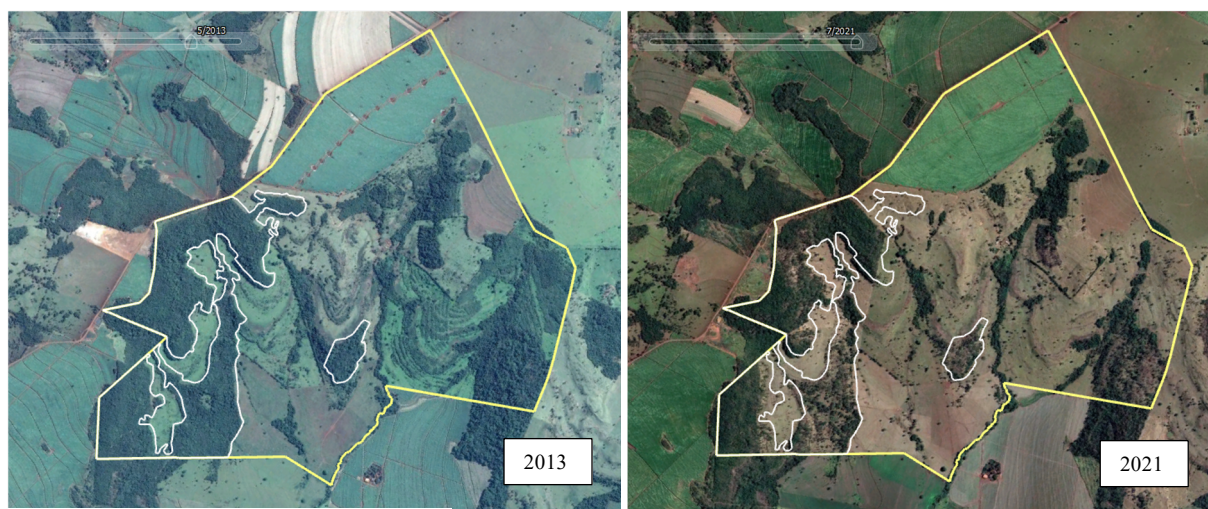
No TCO que orientou o processo de responsabilização penal, foram apresentados laudos técnicos que fundamentavam pedido de recuperação de pastagem degradada. O pedido, informava que a área não se tratava de Reserva Legal ou APP e que, por falta de manejo, possuía vegetação arbustiva que seria suprimida. O primeiro laudo relatava inexistir vegetação de rendimento lenhoso. Mas o segundo informava a existência de 18 árvores caracterizadas como aroeira que poderiam ser aproveitadas em benfeitorias do próprio imóvel.

A despeito de o laudo atestar que as árvores se encontravam em área de Cerrado e pastagem, nas considerações iniciais do TAC, consta que o dano fora causado à APP. Já o processo criminal, informa que as árvores foram retiradas da Reserva Legal e não da APP.

O TAC, firmado em novembro de 2018, previu acompanhamento da área pelo período de 3 anos e plantio de 12 novas árvores nativas para cada uma das 18 árvores utilizadas na fabricação de cercas (aroeira).

Até janeiro de 2021, mesmo diante das limitações inerentes à observação de imagens produzidas por satélite é possível perceber diversas falhas nas áreas estipuladas como Reservas Legais perante o CAR. É o que se verifica na Figura 8.

**Figura 8.** Reserva Legal proposta no imóvel 6 em maio de 2013 e janeiro de 2021.



Fonte: SFB, [2021].

A existência de falhas consideráveis a ponto de serem visíveis por meio de imagens de satélite é compatível com o proceder delituoso que deu origem ao TCO. No entanto, a extensão do dano indica que foi extraído quantitativo bastante superior às 18 árvores mencionadas no acordo.

O TAC também discute o alcance da compensação ambiental e os benefícios processuais da realização do acordo. Por esse motivo, e pelo fato de a cláusula que estabelece a obrigação não delimitar se as árvores seriam plantadas na APP, na Reserva Legal ou noutra área, não se pode saber onde ocorreria o plantio. A informação não está presente no TCO.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA**

O Compromissário assume o compromisso e a responsabilidade consistente na **OBRIGAÇÃO DE FAZER** consubstanciada no dever de, no razoável prazo de **60 (sessenta) dias**, a contar da assinatura do presente instrumento, proceder ao plantio de **216 (duzentas e dezesseis) novas árvores nativas**, mantendo-se os tratos culturais por no mínimo 03 (três) anos, conforme dispõe o artigo 1º, inciso XII, da Instrução Normativa nº. 001/2007 da SECIMA (Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos) do Estado de Goiás;

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Antes de efetivar a supracitada obrigação, o Compromissário deve apresentar, ao Ministério Público, laudo técnico, de lavra da AMMAI (Agência Municipal do Meio Ambiente de Itumbiara-GO), que ateste a utilização exclusiva de espécies florestais nativas no plantio.

Mesmo que fossem plantadas nas APPs, dificilmente, as 216 árvores recobririam os 3,9ha de APPs e as falhas encontradas na área de Reserva Legal sem que fossem tomadas medidas necessárias a permitir a autossustentação dos espaços recuperados.

Na Figura 9, os polígonos em cor rosa indicam as APPs a serem recompostas conforme dados do CAR nos anos de 2003 e 2021.

**Figura 9.** Áreas de Preservação Permanente a serem recompostas no imóvel 6 em julho de 2003 e junho de 2021.



Fonte: GOOGLE, 2021; SFB, [2021].

A depender do local onde se proceda o plantio das novas árvores, o TAC pode servir para reparar o dano causado ou para legitimar situação de ilegalidade. Mesmo que o sexto caso tenha sido o único em que houve parâmetro de contagem de indivíduos após o início das ações, as imagens demonstram que parte considerável da vegetação necessita ser recomposta em 2021. Nota-se, ainda que houve ampliação dos espaços degradados, uma vez que algumas APPs a serem recompostas em 2021 encontravam-se preservadas no ano de 2003. Além disso, havia extensa porção de áreas remanescentes de Cerrado em torno dos cursos hídricos.

A despeito de todos os TACs analisados tratarem da recomposição de Áreas de Preservação Permanente, apenas no caso 6 a matéria constituía o assunto principal do documento. Também foi o único documento a mencionar parâmetro de contagem de indivíduos após o início das ações (BRANCALION *et al.*, 2010), concedendo destaque à necessidade de manutenção dos cuidados com a área após o plantio pelo período de mínimo de 3 anos. De modo geral, quando mencionam alguma informação sobre a forma de recomposição das APPs, os TACs se limitam a indicar a necessidade de utilização de árvores nativas do Cerrado, sem se ocupar da adequação ao local ou à proteção de áreas de recarga (HONDA; DURIGAN, 2017).

De fato, conforme já adiantava a bibliografia consultada, a maior parte dos documentos não apresentou previsão de ações de recuperação da área degradada (FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017), estabeleceu obrigações de modo genérico sem se ocupar da necessidade de autossustentação da área (WACHHOLZ, 2017) e não mencionou a existência de outras técnicas para a recomposição do dano à APP (WACHHOLZ, 2017).

Em quase todos os termos, a busca por responsabilização civil foi centrada no adequado licenciamento. Por esse motivo, as obrigações previstas nos TACs versam, principalmente, sobre a apresentação de documentos que comprovem o licenciamento das atividades realizadas e, como forma de proteção das APPs, a construção de cercamentos e o replantio de árvores.

Pela descrição das providências demandadas dos compromissários, é possível verificar que a discussão sobre as APPs acontece, em geral, de modo secundário. Dá-se grande importância à organização da documentação relacionada às licenças, mas não há maiores informações sobre as obrigações relacionadas às APPs.

Convém destacar que a mencionada Instrução Normativa tratava de normas para licenciamento de empreendimentos do setor sucroalcooleiro (SECIMA, 2007). A norma foi revogada em 2017 (SECIMA, 2017) e dispunha da necessidade de realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental em que seria identificada área apta a receber as novas árvores que seriam plantadas, conforme Resolução CONAMA n. 369, de 2006. A norma federal trata dos casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto que autorizam a supressão de vegetação em APPs (CONAMA, 2006). O caso 6 versa sobre interesse privado completamente desvinculado das hipóteses estabelecidas pelo CONAMA para autorização de retirada de árvores de APP.

O acordo previa que a fazenda seria fiscalizada posteriormente com apoio do órgão ambiental do município. Além disso, há no texto espaço para previsão de novas obrigações a depender das circunstâncias do apuradas quando da fiscalização. Mas o último documento do procedimento administrativo de acompanhamento do TAC, do ano de 2020, dispôs sobre a impossibilidade de verificar se, conforme noticiado pelo compromissário, as árvores foram plantadas, porque a fazenda se encontrava fechada.

No processo criminal, foi realizada transação penal. O proprietário se comprometeu a doar R\$3.000,00 destinados à aquisição de óculos para a Secretaria Municipal de Educação e alimentos para a Polícia Militar.

No TAC, houve previsão de multa diária no valor de R\$1.000,00 pelo descumprimento das obrigações, revertendo-se o montante em proveito do Fundo Municipal do Meio Ambiente.

A promotoria destacou que a fiscalização do local poderia ocorrer sempre que se entendesse necessário a qualquer momento, inclusive, com auxílio de outros órgãos, e poderiam ser solicitadas novas providências. Ao proprietário coube a apresentação dos documentos comprobatórios de regular cumprimento do pacto.

#### 4.5 CASO N. 7

Firmado em 2020, o TAC envolve agroindústria de porte médio bastante conhecida na região. O acordo foi realizado para que a empresa recompusesse APP degradada, se abstivesse de poluir e apresentasse as licenças ambientais de instalação e funcionamento. No entanto, trata-se de caso bastante complexo que gerou dois processos criminais ao longo de quase 10 anos de tramitação.

Há registros de, pelo menos, mais um processo judicial sobre problemas ambientais vinculados à empresa ou aos seus sócios que versa sobre a desobediência de legislação ambiental. Pela análise dos autos, verificou-se se tratar da mesma área sobre a qual foi realizado o TAC.

A consulta no sistema de processos eletrônicos não informou a existência de ações de execução em matéria ambiental envolvendo as partes, o que demonstra o prejuízo derivado da dificuldade de identificação dos TACs relacionados a um imóvel rural e seus proprietários, bem como a necessidade de cautela quanto aos requisitos formais do documento. A realização de acordo com pessoa que já responde em juízo pelas consequências de sua desobediência contraria o princípio constitucional da eficiência. De fato, conforme se observou, o processo criminal se estendeu por quase 10 anos. E, somente em 2020, foi firmado TAC para cumprimento da obrigação em âmbito cível.

O TCO data do ano de 2012. Após notícia anônima, o órgão estadual do SISNAMA realizou vistoria no imóvel e constatou que o complexo agroindustrial destinado à cria, recria, com capacidade de abate de cerca de 35.000 aves diariamente<sup>45</sup>, havia instalado estação de tratamento de rejeitos na APP de importante curso d'água da região. Os rejeitos da eram

---

<sup>45</sup> Em 2018, conforme página da empresa na *internet*, a nova planta frigorífica possuía capacidade para abater 240 mil aves por dia.

lançados em caixa de gordura, em tanque anaeróbico e outras duas lagoas integrantes do sistema que foram construídas na APP.

Após percorrer o caminho do sistema de coleta dos rejeitos, os efluentes eram descartados no solo às margens do curso d'água. A estrutura de destinação dos efluentes e a atividade desenvolvida no frigorífico não possuíam licença ambiental. E, conforme constatado em perícia efetuada no ano de 2015, tratava-se de atividade potencialmente poluidora com aptidão para contaminação do solo, da água e do lençol freático.

A partir das informações disponibilizadas no sistema do CAR e no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do INCRA, é possível concluir que há inconsistências quanto à área de uso do empreendimento.

**Figura 10.** Imagem de satélite do imóvel 7 com delimitação do polígono constante do CAR em junho de 2021.



**Fonte:** GOOGLE, 2021; SFB, [2021].

No sistema do CAR, a área total seria de 23,66ha, enquanto no SIGEF corresponderia a 33,85.

Em audiência preliminar, foi aceita a proposta do Ministério Público para que se realizasse a doação de R\$20.000,00 divididos em dez prestações a serem destinados pelo município à proteção do meio ambiente. Além disso, a transação penal incluía a apresentação de projeto de recuperação, compensação e adequação do funcionamento da empresa aprovado pelo órgão estadual do SISNAMA.

**Figura 11.** Imagem de satélite do imóvel 7 com delimitação do polígono constante do SIGEF em junho de 2021.



Fonte: INCRA, 2021.

Passados 5 meses da realização do acordo em âmbito criminal, a empresa requereu a dilação do prazo para apresentação do PRAD e das licenças ambientais. O pedido foi justificado por suposto atraso por parte do órgão ambiental na apreciação do pedido de renovação da licença, protocolado um dia antes do vencimento da licença, no ano de 2010.

Necessário considerar que, no ano de 2010, já se encontrava em vigor a Resolução CONAMA n. 237, de 1997, que estabelece prazo para análise de licenças ambientais por parte do órgão da administração. Não havendo necessidade de apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental ou da realização de audiências públicas, a Administração tem 6 meses a contar da data do requerimento, para conceder resposta ao pedido. Se forem necessários esses procedimentos, o prazo é de 12 meses, não sendo contado o período utilizado para elaboração do estudo ou realização de audiências.

Diante dessa regulamentação, e considerando o tipo de empreendimento, é recomendável que a renovação de licença de operação seja requerida com, pelo menos, um ano e meio de antecedência da data de vencimento. O requerimento feito apenas um dia antes do fim do prazo não implica, conforme a legislação em adequado atendimento do comando legal.

A licença expirada previa o funcionamento de abatedouro de, no máximo, 15 mil aves por dia, necessário afastamento de 200 metros da cota máxima de inundação do leito de qualquer manancial hídrico, além de outras condicionantes. Quase um ano após a audiência preliminar, a empresa solicitou nova dilação de prazo porque ainda não havia providenciado a renovação da licença e nem a aprovação do PRAD. Conforme defesa, tratava-se de culpa do

órgão do estadual do SISNAMA. Diante da demora, a empresa pediu que os processos fossem remetidos à esfera municipal, havendo ainda discussão acerca da competência para análise do PRAD.

A licença para abate de até 50 mil aves por dia foi concedida em 2016, exigindo-se também a obrigação de não produzir odores, a vedação de disposição imprópria de resíduo e a instalação de estação de tratamento de efluentes. Mesmo diante da licença, o Ministério Público ofereceu denúncia e requereu a condenação criminal das partes. Em 2017, a defesa juntou o PRAD aprovado ao processo criminal. Ao final, o juízo entendeu por considerar cumprido o acordo feito na audiência preliminar e encerrou o processo.

Em um segundo processo iniciado em 2016, pelos mesmos fatos, discutiu-se o cumprimento de obrigação de apresentar licença de funcionamento, pagamento de prestação pecuniária e elaboração de PRAD que visava recuperar APP degradada, bem como evitar o lançamento de rejeitos no curso d'água. Diante do cumprimento do acordo feito na transação penal, e da realização do TAC, a discussão dos autos foi encerrada com sentença em maio de 2021. Contudo, ao longo do processo criminal, a recuperação da APP foi esquecida, sequer sendo mencionada na sentença, que se ocupou somente do licenciamento e do pagamento do valor em pecúnia.

Além de prever o compromisso de tomada de “[...] providências para regularizar as pendências ambientais, especificamente, a ausência de licenças e alvarás ambientais”, foram discriminadas as seguintes obrigações no texto do TAC.

## **II - Das obrigações dos compromissados - recomposição ambiental**

**CLÁUSULA TERCEIRA** - OS COMPROMISSÁRIOS se comprometem a realizarem compensação pecuniária pelos danos ambientais praticados, em parcela única, mediante depósito identificado, no monte de R\$ 106.000,00 (cento e seis mil reais) a ser pago até [...] fevereiro de 2021 à entidade pública ou de interesse social, no caso, a [...] Companhia Independente de Bombeiros Militar [...]. O valor será direcionado à aquisição de um veículo tipo furgão adaptado para Unidade de Resgate Pré-Hospitalar para atender às necessidades da [...] CIBM.

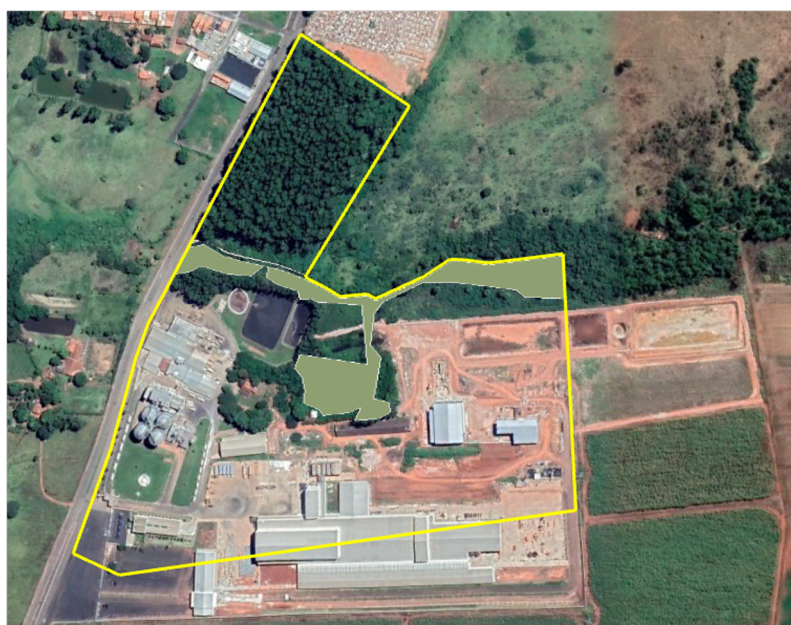
**CLÁUSULA QUARTA** - OS COMPROMISSÁRIOS se comprometem a apresentar a essa Promotoria de Justiça todas as licenças ambientais de instalação e funcionamento da empresa até o fim do prazo acima estipulado;

**CLÁUSULA QUINTA** - OS COMPROMISSÁRIOS se comprometem a não mais destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção, bem como construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes;

O TAC não menciona a obrigação de atendimento das medidas previstas no PRAD para recomposição da APP, limita-se apenas a estabelecer obrigação de não fazer genérica além de doação completamente dissociada do escopo do TAC, uma vez que objetiva aquisição de veículo para o corpo de bombeiros (FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017).

A partir da verificação dos dados do CAR, encontra-se o polígono verde marcado na Figura 11 como representativo da Reserva Legal total e proposta para o imóvel. A área corresponde a 7,8% do imóvel, ou 1,84ha, proporção que não chega à metade do mínimo legal de 20%.

**Figura 12.** Imagem de satélite do imóvel 7 com polígono verde que demarca a Reserva Legal total e proposta em junho de 2021.



Fonte: SFB, [2021].

As APPs a serem recompostas perfazem 0,0697ha. A Figura 13 marca o polígono de APPs a recompor. Por meio do Google (2021) é possível visualizar parcialmente o tipo de vegetação que existe no imóvel e constatar que as APPs estão cercadas por áreas recobertas por eucaliptos.

Além de ainda ser necessário promover a recomposição das APPs, nota-se que a estação de tratamento de rejeitos continua ocupando o mesmo lugar, não havendo alteração substancial do panorama encontrado em 2020, quando foi firmado o TAC. Ainda assim, será necessário aguardar maior período para dizer se houve cumprimento do acordo, já que o texto estipulou obrigação de não mais degradar nem de realizar intervenções não licenciadas.

**Figura 13.** Imagem de satélite do imóvel 7 com polígono alaranjado que demarca as APPs a serem recompostas em junho de 2021.



**Fonte:** GOOGLE, 2021.

O fato de haver mais de um processo que realizou a mesma discussão com as mesmas partes deveria ser considerado no momento da elaboração do TAC a fim de se ampliar as possibilidades de execução ou o peso de suas consequências. Assim, seria possível aumentar o sentimento de benefício advindo do cumprimento da legislação ambiental. Contudo, nesse caso, o TAC foi utilizado para subsidiar pedido de extinção de responsabilidade criminal.

Existe, no documento, previsão de vistoria para fiscalização a ser realizada por perito do MPRO, pelo órgão estadual do SISNAMA ou pela Delegacia estadual do meio ambiente.

Além disso, é prevista multa mensal por descumprimento no valor de R\$5.000,00 revertidos em proveito do Fundo Municipal do meio ambiente. Considerando-se a menor das multas diárias estabelecidas nos outros casos verificados (R\$200,00 por dia aplicados a pessoa física), num mês de 30 dias, a despeito de sua capacidade financeira superior, a empresa recebeu a menor cominação por eventual descumprimento da obrigação, confirmando a situação de desconsideração da capacidade econômica do compromissário quando da fixação de multas e obrigações (FERREIRA; SIMÕES; AMORAS, 2017).

## 5 CONCLUSÃO

Após realizar análise dos resultados obtidos a partir dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) que envolvem Áreas de Preservação Permanente (APPs) rurais em municípios que compõem a Bacia do Rio Meia Ponte, conclui-se pela confirmação das hipóteses inicialmente propostas.

A primeira hipótese confirmada indica que os TACs não são efetivos na proteção ambiental no que tange à recomposição de APPs rurais degradadas porque seu cumprimento não implica a retomada da função ecológica de APPs rurais.

A segunda hipótese confirmada aponta que o Estado, por meio da atuação do Ministério Público, não realiza gestão ambiental eficiente quando da elaboração e da fiscalização do cumprimento dos TACs, o que consolida situações de degradação de APPs e prejudica mananciais de água.

Os documentos avaliados apresentaram falhas quanto à qualificação e menção de partes envolvidas, olvidando-se de informações relevantes como a presença de cônjuges, companheiros, sócios, arrendatários, parceiros e outras pessoas que podem ser responsabilizadas por eventuais danos.

Em alguns casos, foi impossível localizar as áreas para verificação. A falta de informação quanto às coordenadas geográficas e matrícula dos imóveis impede o acompanhamento dos resultados por meio de imageamento e obriga a realização de diligências nos locais. Num dos casos, a fiscalização pelo MPRO foi obstada porque o imóvel se encontrava fechado.

Foram identificadas cláusulas abertas e obrigações de difícil ou impossível cobrança em juízo por se tratarem de obrigações genéricas de não fazer. A preferência pelo cercamento e plantio de mudas ignora técnicas, por vezes mais adequadas e baratas de recomposição das APPs.

Além disso, as razões que orientaram as ações de fiscalização não produzem reflexos práticos no texto dos acordos finais, uma vez que as condutas lesivas permaneceram esquecidas pelos compromissários e acabaram legalizadas por meio da documentação produzida.

Os TACs desconsideram o papel das APPs na proteção de mananciais de água, a capacidade financeira dos compromissários, casos de reincidência e vinculação de multas e penalidades a casos de responsabilidade ambiental.

A fim de encaminhar soluções aos problemas identificados ao longo da pesquisa propõe-se *Check List* que consta em Apêndice.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve início a partir da curiosidade gerada por um instrumento regularmente mencionado nos manuais de Direito Ambiental como possível solução para aqueles que, de boa-fé, por desconhecer a legislação, acabavam se envolvendo em algum problema jurídico-ambiental. Quando os manuais tratam de um TAC, geralmente, destacam o potencial de pacificação social, manutenção das atividades de uma empresa por meio da concessão de uma nova chance àqueles que queiram cumprir a legislação.

A literatura jurídica brasileira, em algum momento, parece ter deixado de acreditar que os processos podem ser bem resolvidos com a intervenção do Judiciário e voltado sua crença ao poder da conciliação. Depois de mais de 10 anos na advocacia, observando acordos bem sucedidos, outros que criavam mais problemas do que originalmente se tinha, e casos ainda de processos que levaram o dobro do tempo esperado porque o juízo insistia no acordo, era difícil crer que os TACs pudessem ser perfeitos. Apenas como exemplo, um processo chegou a ficar 1 ano e meio aguardando decisão final e, quando os autos finalmente voltaram do gabinete, havia um despacho que informava a necessária participação no mutirão de conciliação. Na época, os processos tramitavam em papel. Por isso, o conhecimento do resultado dependia de deslocamento, espera em filas e muita paciência. Receber a notícia de uma terceira audiência de conciliação significava que o pagamento pelo trabalho estava ainda muito distante. E, ao final, o caso só foi resolvido com a sentença.

Ainda assim, os textos lidos diziam que os Termos de Ajustamento de Conduta tinham aptidão para resolver os litígios ambientais de modo célere, eficiente e adequado à legislação ambiental, como se fossem uma peça bem encaixada no complicado quebra-cabeças da justiça. Com a oportunidade do doutoramento, veio a possibilidade de dedicar tempo à avaliação desses instrumentos a fim de saber se, de fato, funcionavam.

Como já se esperava, com a verificação pormenorizada dos documentos identificados ao longo da pesquisa, veio a confirmação da hipótese segundo a qual os TACs não são instrumentos suficientes para conferir proteção ambiental quando se trata da recomposição de APPs rurais degradadas. Os documentos analisados demonstraram que a existência de uma declaração de cumprimento não significa que a função ecológica das APPs foi retomada. Ainda assim, pensava-se encontrar algum documento que justificasse a fé que os manuais de Direito Ambiental depositam nos TACs. Contudo, nem mesmo um dos acordos avaliados se demonstrou suficiente para que se atingisse o objetivo de recuperação das APPs.

Apesar de o Ministério Público ter como papel institucional a tarefa de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado e ser um dos legitimados a propor Ação Civil Pública direcionada a recomposição do dano ambiental, o foco dos representantes do MP nos casos analisados indica maior preocupação com a conjuntura documental das áreas do que com o cumprimento de sua função ecológica. O Ministério Público, seja por falta de conhecimento a respeito de técnicas que garantam o cumprimento da função ecológica, seja por ausência de pessoal disponível para fiscalização ou até pelo acúmulo de trabalho das promotorias, confere valor quase absoluto à apresentação de documentação que ateste a regularização do imóvel. Tanto assim, que há casos em que foi exigido do compromissário o protocolo de pedido de licenciamento como prova suficiente de cumprimento da obrigação. Em um paralelo, essa exigência corresponderia a exigir o comprovante de depósito de cheque sem que se dê importância à posterior compensação.

Mesmo diante de TCOs que apresentavam farta documentação visando demonstrar danos causados por desvios hídricos, desmatamento de nascentes e inexistência de APPs, o foco expresso nos acordos, por vezes, mais se colocava no protocolo de papéis que não se prestavam a atestar a recuperação das áreas. O motivo que orientou o início da apuração de responsabilidade foi esquecido ou ignorado pelas promotorias a partir da apresentação de dispensas de outorga, de pedidos de licenças ou de comprovantes de depósito e de compras de materiais. O trabalho de excelência dos servidores da polícia que instruíram seus TCOs com fotos do local, imagens de satélite e até mesmo fotografias feitas com auxílio de *drones* (veículos aéreos não tripulados), foi desperdiçado ao longo do caminho.

Nenhuma das áreas verificadas apresentou indicativo de que houve esforços sensíveis na recuperação do dano ambiental causado. Mesmo diante do reconhecimento da necessidade de reparação dessas áreas e de sua importância na preservação da diversidade biológica, e da abundância de provas produzidas quando da autuação, o cumprimento da função ecológica das áreas foi posto em último plano. Em seu lugar, encontram-se dispensas de outorga e pedidos de licenciamento que estão muito distantes da reparação integral do dano no formato pensado pelo legislador constituinte.

Parte da literatura consultada ao longo da pesquisa criticava a realização de TACs porque os acordos seriam utilizados como meros garantidores do licenciamento por permitir a continuidade de atividades que não deveriam ser licenciadas e legalizar o direito de poluir. No entanto, os casos analisados em Goiás permitem concluir que ocorre o caminho inverso: o licenciamento e a dispensa de licenciamento, em alguns casos, são utilizados como formas de atestar o cumprimento dos TACs e institucionalizar o direito à degradação. Para se verem livres

de multas e não mais sofrerem com as investidas do MP, do Judiciário, ou dos órgãos do SISNAMA, os poluidores se servem do licenciamento e, para isso, produzem a documentação que se fizer necessária.

E, na busca por comprovar sua adequação documental à legislação, os proprietários de imóveis rurais contam com laudos de origem duvidosa, erros grotescos nas medidas dos espaços, e perda de informações ao longo dos processos. É assim que dez represas, num repente, se convertem em duas, mais de duzentos metros se convertem em três metros, os desvios hídricos deixam de furtar água da bacia e as APPs são esquecidas ou ignoradas.

A falta de atenção a aspectos básicos de existência e validade dos negócios jurídicos maculam os acordos firmados porque tornam inócuos os documentos. Pior do que isso, permitem que TACs que dificilmente serão executados para obter a reparação integral do dano ambiental sirvam como justificativa para interromper a persecução da responsabilidade criminal. Tanto assim, que os cinco TCOs analisados continham informação dos TACs como forma de demonstrar boa-fé no cumprimento da legislação.

Levando em conta o objetivo de reparação integral do dano causado ao meio ambiente e, sobretudo, a apuração de responsabilidade civil voltada a reparar os prejuízos causados, e os resultados dessa pesquisa, custa considerar que o MPMGO tenha obtido sucesso na realização de sua função institucional. Há que se reconhecer, nesse ponto, que o Estado, por meio da atuação do Ministério Público, não realiza gestão ambiental eficiente quando da elaboração e da fiscalização do cumprimento dos TACs, o que consolida situações de degradação de APPs e prejudica mananciais de água, como informava a segunda hipótese da pesquisa.

O cumprimento da legislação ambiental depende da observação e registro regulares das atividades submetidas a TACs por profissionais capazes de avaliar indicadores de que as áreas terão capacidade de se autossustentar futuramente. Essa informação, no entanto, está ausente em todos os documentos, o que possibilita levantar o fato de que a formação técnica do jurista não alcança os requisitos mínimos necessários para realizar a leitura interdisciplinar necessária ao trabalho com conflitos que envolvam o ambiente.

A forma de seleção da mão-de-obra para atuação na área jurídica depende, quase que exclusivamente, da realização de concursos de provas e títulos. Obviamente, há que se reconhecer o mérito na realização desses processos seletivos que, ainda que imperfeitos, proporcionaram acesso de profissionais capacitados aos cargos públicos e independência aos servidores. Mas, por outro turno, converteram os estudantes de Direito em pessoas que recitam

rodapés de livros, mas são incapazes de perceber que a falta de cuidados com a reparação do dano ambiental compromete o acesso à água das famílias goianas.

Mesmo depois de assumirem suas cadeiras como guardas do ambiente, pouquíssimos são os casos de profissionais que, responsáveis pelo cuidado com o meio, se ocuparam de obter capacitação suficiente para buscar soluções menos onerosas e mais eficazes na reparação e prevenção dos danos. Ao não envolver a comunidade, não buscar conhecimento sobre o estado em que as áreas se encontram e não elaborar estrutura mínima que permita análise e catalogação eficiente de pessoas beneficiadas por TACs, os responsáveis pelas promotorias colocam em risco o interesse público e o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Medidas simples como a inclusão das coordenadas geográficas das áreas sujeitas a TACs no texto dos acordos teriam o condão de facilitar a fiscalização dos imóveis. Afinal, a despeito de haver limitações quanto às possibilidades de observação por meio de técnicas de sensoriamento remoto, seria menos dispendioso para os cofres públicos verificar as imagens das áreas e, apenas nos casos em que não fosse observada presença de vegetação, promover o deslocamento de servidor para avaliação. No entanto, as diversas indicações de aperfeiçoamento dos TACs dadas pela vasta literatura produzida são ignoradas pelas promotorias. Quando se considera que parte dos materiais foi produzido a partir do trabalho do próprio MP, fica difícil justificar o descarte desses textos com outro motivo além da ineficiência do modelo de gestão ambiental brasileiro. E, sendo a eficiência é um princípio básico da administração pública, não é possível que esse tipo de comportamento persista.

Em cenário de crise hídrica persistente, de mudanças climáticas e de necessidade gestão eficiente para produção de alimentos, só se poderia conceber números decrescentes de inquéritos civis públicos se houvesse provas suficientes de que a queda nas ações de reparação ocorre em razão da redução de infrações. Esse não é o caso. A diminuição dos inquéritos pode indicar que também foram reduzidas as ações de fiscalização. Essa hipótese não foi objeto de análise dessa pesquisa. Mas, diante das mudanças realizadas pelo governo federal a partir de 2019, é possível que o panorama de fiscalizações tenha piorado também dentro do MP.

O baixo interesse das promotorias pela realização de TACs, contudo, não é fenômeno recente em Goiás e pode estar atrelado à percepção de inutilidade do instituto. Diversas promotorias contatadas no decorrer da pesquisa informaram não terem realizado TAC, algumas delas sequer foram mencionadas neste trabalho por não fazerem parte da área de análise. Ainda assim, não há motivo que explique a desatenção a requisitos básicos de

elaboração de contratos e qualificação de partes, aspectos que integram a vida do estudante de Direito desde o primeiro ano de curso.

Sendo indisponível o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o não uso de técnica jurídica minimamente adequada, é possível questionar até mesmo a licitude de alguns TACs. Apesar da manifesta intenção de adequação das áreas à legislação, os documentos deixam de mencionar medidas necessárias ao cumprimento da função ecológica das APPs e criam documento que legaliza a degradação ambiental. Dado o não reconhecimento do direito de poluir e a necessidade de interpretar todos os atos públicos ou privados em conformidade com a Constituição, acordo ambiental que sirva para atestar situação de regularidade que inexistente é inconstitucional, devendo ser retirado do mundo jurídico.

O amplo conhecimento do teor dos TACs poderia servir para auxiliar a fiscalização das ações de gestão ambiental. No entanto, como já se discutiu, o portal eletrônico que deveria centralizar esses documentos, por muito tempo esteve indisponível. E, ainda que estivesse em pleno funcionamento, não se identificou previsão de acompanhamento dos TACs por parte do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) ou do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O conhecimento da comunidade e a facilidade de identificação de elaboração de um TAC pela população são fundamentais para ampliação dos resultados do instituto, uma vez que permitem o acompanhamento das ações de fiscalização e a constatação de que a desobediência das normas ambientais produz consequências para os autores dos danos e para aqueles que, de alguma forma, deles se beneficiem. Por esse motivo, medidas como a correta qualificação e menção dos envolvidos, a determinação de registro do TAC em matrícula do imóvel, a disponibilização do inteiro teor dos documentos no Portal de Direitos Coletivos são importantes para que os TACs não se convertam em documentos vazios de efeitos práticos. Mas, além disso, há necessidade de que o CNMP e o CNJ desenvolvam sistema de acompanhamento dos resultados ambientais obtidos a partir da atuação do MP.

Os TACs analisados permitem questionar a eficiência do órgão ministerial, e do próprio Estado, em seu papel constitucional de guarda do meio ambiente. Enquanto instituição criada para zelar pelos direitos difusos há necessidade de implementar rotinas que permitam resultados. De outro modo, os brasileiros estão sustentando estrutura que não lhes aproveita, enquanto o MP dedica seus esforços a trabalho que serve apenas para escamotear o caos na gestão ambiental. Se a permanência dos TACs e do MP no sistema jurídico brasileiro servir apenas para regularizar casos de degradação ambiental, melhor seria abandonar o instituto e atribuir a tarefa de fiscalização e guarda do meio ambiente ao SISNAMA.

## 7 FINANCIAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa, as viagens, a participação em eventos e demais diligências necessárias à elaboração do trabalho foram realizadas com recursos próprios.

Assim como outros tantos pesquisadores, seguimos lutando para que a ciência brasileira dê sua contribuição para melhoria das condições de vida no país. Mesmo que o governo Bolsonaro tenha cortado mais de 90% dos recursos dedicados à área (HAJE, 2021), são muitos aqueles que resistem como podem para manter as Universidades de pé.

Caso o(a) nobre Leitor(a) tenha se interessado pelo assunto discutido nessa tese, convém também se atentar às dificuldades enfrentadas por pesquisadores brasileiros todos os dias. Cabe a todos e todas cobrar a adequada valorização da pesquisa científica e dos milhares de pesquisadores e pesquisadoras que sustentam o desenvolvimento científico e tecnológico do país com seus salários.

## REFERÊNCIAS

### LIVROS, MONOGRAFIAS E ARTIGOS CIENTÍFICOS

- ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo das Neves; GAVIRIA, Edwin Muñoz. Inserción económica internacional y “resolución negociada” de conflictos ambientales en América Latina. **EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**. Santiago de Chile, v. 36, n. 107, p. 27-47, abr. 2010.
- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ANDRADE, Valéria Aparecida David. **A legislação ambiental e seus efeitos no controle dos danos ambientais e na recomposição de áreas legalmente protegidas: uma análise no período de 1987-2018 para a região central do estado de São Paulo (Brasil)**. 2019. 86 f. Tese (Doutorado) – Doutorado em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. **Geografia contemporânea de Goiás**. Goiânia: Vieira, 2010.
- ARONSON, James *et al.* *What Role Should Government Regulation Play in Ecological Restoration? Ongoing Debate in São Paulo State, Brazil*. **Restoration Ecology**. [S. l.] v. 19, n. 6, p. 690-695, nov. 2011.
- AZEVEDO, Andrea Aguiar *et al.* *Limits of Brazil’s Forest Code as a means to end illegal deforestation*. **PNAS**. [S. l.], v. 114, n. 29, p. 7653-7658, jul. 2017.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOHLANDER, George; DEENY, Robert. *Designing a legally defensible Alternative Dispute Resolution (ADR) Agreement*. **Journal of individual employment rights**. [S. l.], v. 7, n. 3, p. 189-198, 1998-99.
- BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRANCALION, Pedro Henrique Santin *et al.* Instrumentos legais podem contribuir para a restauração de florestas tropicais biodiversas. **Revista Árvore**. Viçosa, v. 34, n. 3, p. 455-470, 2010.
- BRITO, Brenda *et al.* **Análise de Termos de Ajustamento de Conduta para a recomposição de passivo ambiental de imóveis rurais no Pará**. Belém: Imazon, 2011.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação; conciliação; Resolução CNJ 125/2010. 4 ed. rev., atual., ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, William *et al.* *Deforestation control in the Brazilian Amazon: a conservation struggle being lost as agreements and regulations are subverted and bypassed. **Perspectives in Ecology and Conservation***. São Paulo, v. 17, p. 122-130, 2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2014.

CHAVES, Vinicius Figueiredo; FLORES, Nilton César da Silva. Análise econômica do direito: necessidade de imposição de limites no aproveitamento dos critérios econômicos pelo direito. ***Estudios de derecho ibero-americano***. Madri, v. 1, p. 140-153, 2019.

CUNHA, Dacicleide Souza; CUNHA, Heleniza Ferreira Albuquerque; CUNHA, Alan Cavalcanti da. A Lei de Crimes Ambientais e análise da efetividade jurídico-econômica a partir de modelos econométricos. ***Biota Amazônica***. Macapá, v. 4, n. 1, p. 50-64, 2014.

DAHL, Richard. Finding middle ground: environmental conflict resolution. ***Environmental Health Perspectives***. [S. l.], v. 111, n. 12, p. A650+, set. 2003.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DURIGAN, Giselda *et al.* Normas jurídicas para a restauração ecológica: uma barreira a mais a dificultar o êxito das iniciativas? ***Revista Árvore***. Viçosa, v. 34, n. 3, p. 471-485, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Adriana Passos; SIMÕES, Helena Cristina Guimaraes Queiroz; AMORAS, Fernando Castro. Termos de Ajustamento de Conduta Ambiental na Amazônia. ***Veredas do Direito***. Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p.167-193, jan.-abr. 2017.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Os fantasmas do Vale: conflitos em torno do desastre ambiental de Cubatão, SP. ***Revista de Ciências Sociais***. [S. l.], n. 25, p. 165-188, out. 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FREITAS, Junior Cesar Bueno e; JORDÃO, Luciana Ramos. Direito agrário como direito de terceira dimensão: considerações teóricas sobre a função social, domínio, propriedade e posse. ***Revista de Direito Agroambiental***. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 133-150, jul.-dez. 2016.

GALLOTTO, Rubiane. **A contribuição do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC na mitigação do dano ambiental**: “O caso prático dos corredores ecológicos da bacia hidrográfica do Rio Taquari-Antas”. 130 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2018.

GARCIA, Luis Carlos; FONSECA, Alberto. *The use of administrative sanctions to prevent environmental damage in impact assessment follow-ups*. **Journal of Environmental Management**. [S. l.], v. 219, p. 46-55, 2018.

HOGAN, Daniel Joseph. Quem paga o preço da poluição? Análise de Residentes e Migrantes Pendulares em Cubatão. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 7. 1990, Caxambu. **Anais...** . Caxambu: ABEP, 1990. p. 177 - 196.

HONDA, Eliane Akiko; DURIGAN, Giselda. A restauração de ecossistemas e a produção de água. **Revista Hoehnea**. [S. l.], v. 44, n. 3, p. 315-327, 2017.

ISLAM, Zahidul. *Legal Enforceability of ADR Agreement*. **International Journal of Business and Management Invention**. [S. l.], v. 2, n. 1, p. 40-43, jan. 2013.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental**. 2009. 365 f. Tese (Doutorado) – Doutorado em Planejamento Energético do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MACHADO, Vilma de Fátima. **A produção do discurso de desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à Rio-92**. 2005. 327 f. Tese (Doutorado) – Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 6. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

METZGER, Jean Paul Walter. O código florestal tem base científica? **Natureza & Conservação**. [S.l.], n. 8, v. 1, p. 92-99, jul. 2010.

MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; PINTO, Raquel Giffoni. Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de saúde pública**. [S.l.], n. 35, v. 5, p. 1-7, mar. 2019.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 11 ed. rev., atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MORAES, Germana de Oliveira. O constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas. **Revista da Faculdade de Direito**. Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 123-155, jan.-jun. 2013.

NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do Termo de Ajustamento de Conduta**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

O'LEARY, Rosemary; RAINES, Susan Summers. Lessons Learned from Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Processes at the U.S. Environmental Protection Agency. **Public Administration Review**. [S. l.], v. 61, n. 6, p. 682-692, nov.-dez. 2001.

RAISER, João Ricardo. **Proposição de diretrizes de segurança hídrica na bacia hidrográfica do rio Meia Ponte com foco no abastecimento da região metropolitana de Goiânia/Goiás**. 2019. 251 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, Universidade Estadual Paulista, Ilha Solteira, 2019.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva: 2002.

RODRIGUES, Geisa de Assis. O compromisso de ajustamento de conduta na visão dos tribunais superiores. In: Congresso Brasileiro de Direito ambiental, 18. São Paulo. 2013, **Licenciamento, ética e sustentabilidade**. São Paulo: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”; MPSP, 2013. p. 134-153.

ROSE, Marc; SUFFLING, Roger. Alternative dispute resolution and the protection of natural areas in Ontario, Canada. **Landscape and urban planning**. [S. l.], n. 56, p. 1-9, 2001.

SANTOS, Joildes Brasil dos. **Áreas de preservação permanente como instrumento para conservação dos recursos hídricos: estudo de caso na região metropolitana de Goiânia, Goiás**. 245 f. Tese (Doutorado) – Doutorado em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Francinei Carreiro de. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**. Salvador, v. 25, n. 65, p. 285-307, 2012.

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; ABC – Academia Brasileira de Ciências. **O código florestal e a ciência: contribuições para o diálogo**. 2. ed. São Paulo: SBPC, 2012.

SCHMIDT, Larissa. **Análise crítica do termo de ajustamento de conduta no direito ambiental brasileiro**. 2002. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia**. 2015. 188 f. Tese (Doutorado) – Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHANIN, Teodor. A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista. **Revista Nera**. Presidente Prudente, a. 8, n. 7, p. 1-21, jul.-dez. 2005.

SOARES, José Luiz de Oliveira Soares; VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. Para uma sociologia do crime ambiental: passos na construção de uma agenda de pesquisa. **Intherthesis**. Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 1-26, jul.-dez. 2006.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. 11. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito: primeiras linhas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO; Raquel Giffoni; GARZON, Luiz Fernando Nova. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. A construção legal-institucional da resolução negociada de conflito no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 34, n. 99, p. 1-19, 2019.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **Os descaminhos da “resolução negociada”**: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. 2013. 312 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

WACHHOLZ, Carla Simone. **A efetividade do Compromisso de Ajustamento de Conduta na reparação in natura do dano ambiental em Área de Preservação Permanente**. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Perícias Criminais Ambientais do Programa de Mestrado Profissional em Perícias Criminais Ambientais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Para um novo paradigma de estado plurinacional na América Latina. **Revista NEJ**. Itajaí, v. 18, n. 2, p. 329-342, maio-ago 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. **Revista Jurídica**. Curitiba, v. 2, n. 31, p. 121-148, 2013.

ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Derecho agrario contemporáneo**. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2013.

## DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

ANA – Agência Nacional de Águas. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras**. Brasília: ANA, 2015a.

ANA – Agência Nacional de Águas. **Plano de recursos hídricos e do enquadramento dos corpos hídricos superficiais da bacia hidrográfica do rio Paranaíba**. Brasília: ANA, 2015b.

BRASIL; MTE – Ministério do Trabalho. **Mapa do emprego formal**. Brasília: MTE-CAGED, 2021. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/index.php/rais>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

BOLSONARO, Jair Messias. **O caminho da prosperidade**: proposta de plano de governo. [S.l.], 2018. Disponível em: <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça; CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Painel CACOL**: cadastro nacional de ações coletivas. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=1fef0785-a20b-4b4d-919b-8d529099eed7&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>>. Acesso em 15 set. 2020.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**: 2019. Brasília: CNJ, 2019.

IMB. **Agropecuária goiana**: uma análise em perspectiva histórica. Goiânia: SEGPLAN, 2017.

IMB. **Goiás em dados**: 2017. Goiânia, SEGPLAN, 2018a.

IMB. **Goiás**: visão geral. Goiânia: SEGPLAN, 2018b.

IMB. **Índice de Desempenho dos Municípios Goianos**: IDM – 2018. Goiânia: SEGPLAN, 2018c.

IMB. **População estimada total**: Goiás - 2020. Goiânia: SEGPLAN, 2021. Disponível em: <<https://www.imb.go.gov.br/bde/>>. Acesso em: 13 ago. 2021a.

IMB. **Síntese de Indicadores Socioeconômicos**. Goiânia: SEGPLAN, 2021b. Disponível em: <[https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=216](https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=216)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

IMB. **População Municipal estimada por sexo e idade**: Goiás - 2018. Goiânia: SEGPLAN, 2018d. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/projecao-populacao/projecao-populacional-goiana-2011-2020-idade-sexo.xls>>. Acesso em: 5 jul. 2019.

INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE” (São Paulo). **Compromisso de ajustamento ambiental**: análise e sugestões para aprimoramento. São Paulo: Instituto “O Direito Por Um Planeta Verde”, 2008. 108 p. Coord. Silvia Cappelli.

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. **Informação técnica n. 011/2019**. Goiânia, 2019. Disponível em: <<https://www.emaisgoias.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Relatorios-Nacentes-Meia-Ponte.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. **Promotorias de justiça**. Goiânia, 2020. Disponível em: <[http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/07/28/14\\_33\\_45\\_417\\_Promotorias\\_de\\_Justiça.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/07/28/14_33_45_417_Promotorias_de_Justiça.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. **Termo de ajustamento de conduta** [modelo]. Goiânia, [201-?]. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/app\\_reserva\\_geo.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/app_reserva_geo.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2019.

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. **Transparência Ministério Público:** atividade fim – termos de ajustamento de conduta firmados. Goiânia, 2021. Disponível em: <[https://www.mpggo.mp.br/transparencia/atividade\\_fim/termos\\_de\\_ajustamento\\_de\\_conduta](https://www.mpggo.mp.br/transparencia/atividade_fim/termos_de_ajustamento_de_conduta)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SANEAGO. **Nota técnica:** relatório de stress hídrico – sistema Meia Ponte. Goiânia, 9 fev. 2018.

SECIMA – Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. **Nota técnica n. 01/2018:** escassez hídrica na bacia do rio Meia Ponte. Goiânia, 8 fev. 2018.

SEGUNDA CCA. 2ª Câmara de Conciliação e Arbitragem de Goiânia, Estado de Goiás. **Regimento interno.** Goiânia: 2ª CCA, 2019. Disponível em: <[https://2ccago.com.br/painel/geral/sistema/arq\\_regimento/regimento\\_1558528921.pdf](https://2ccago.com.br/painel/geral/sistema/arq_regimento/regimento_1558528921.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2021.

SECOVIGOIÁS. **Nossa história.** Goiânia: SECOVIGOIÁS, 2021. Disponível em: <<https://www.portalsecovi.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Nota técnica n. 01/2021:** Projeto de Segurança Hídrica do Alto Rio Meia Ponte - Edição 2021. Goiânia, 24 jun. 2021.

## TEXTOS LEGISLATIVOS E JURIRPRUDENCIAIS

ARGENTINA. **Constitución de la nación Argentina.** 1994. Disponível em: <[https://web.oas.org/mla/en/Countries\\_Intro/arg\\_fund\\_cons\\_es.pdf](https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/arg_fund_cons_es.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 5 out. 1998.

BRASIL. Decreto n. 10.198, de 3 de janeiro de 2020. **Diário Oficial da União.** Brasília, 3 jan. 2020 (edição extra).

BRASIL. Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. **Diário Oficial da União.** Rio de Janeiro, 21 mar. 1935.

BRASIL. Decreto n. 3.179, de 21 de setembro de 1999. **Diário Oficial da União.** Brasília, 22 set. 2020.

BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. **Diário Oficial da União.** Brasília, 23 jul. 2008.

BRASIL. Decreto n. 9.760, de 11 de abril de 2019. **Diário Oficial da União.** Brasília, 11 abr. 2019 (edição extra).

BRASIL. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 7 jun. 1990.

BRASIL. Exposição de Motivos da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, seção 1, p. 4156, 9 jun. 1965a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

BRASIL. Lei complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 dez. 2011.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 ago. 2010.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 set. 1965b.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 jan. 1973.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho 1985. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 abr. 1990a.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 set. 1990b.

BRASIL. Lei n. 9.344, de 8 de janeiro de 1997. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 jan. 1997.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 913 fev. 1998.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 jul. 2000.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.710-1, de 8 de setembro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 set. 1998.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.710, de 7 de agosto de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 ago. 1998.

BRASIL. Projeto de Lei n. 1.876, de 1999: justificação. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, n. 193, p. 55793-55796, 20 nov. 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20NOV1999.pdf#page=239>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.494, de 1962**. Câmara dos Deputados: Brasília, 1962. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7DD88B55C3EBCA614B88BAF7D676D2C8.proposicoesWeb1?codteor=1202085&filename=Dossie+-PL+4494/1962+CM](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7DD88B55C3EBCA614B88BAF7D676D2C8.proposicoesWeb1?codteor=1202085&filename=Dossie+-PL+4494/1962+CM)>. Acesso em: 25 fev. 2020.

CHILE. **Constitución Política de Chile**. 1980. Disponível em:

<<http://www.resdal.org/Archivo/d000008d.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça; CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público.

**Resolução Conjunta n. 2, de 21 de junho de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em:

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resolucao\\_conjunta\\_\\_02\\_de\\_21\\_de\\_junho\\_de\\_2011.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resolucao_conjunta__02_de_21_de_junho_de_2011.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2020.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 2, de 29 de novembro de 2010**. Brasília, 2010.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Portal de direitos coletivos**. Brasília:

CNMP, 2021. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da União**. Brasília, n. 247, p. 30841-30843, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, n. 61, p. 150-151, 29 mar. 2006. Disponível em:

<<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

GOIÁS. Decreto estadual n. 8.808, de 25 de novembro de 2016. **Diário Oficial**. Goiânia, 25 nov. 2016.

GOIÁS. Decreto estadual n. 9.041, de 6 de setembro de 2017. **Diário Oficial**. Goiânia, 11 set. 2017.

GOIÁS. Lei estadual n. 13.800, de 18 de janeiro de 2001. **Diário Oficial**. Goiânia, 23 jan. 2001.

GOIÁS. Lei estadual n. 18.102, de 18 de julho de 2013. **Diário Oficial**. Goiânia, 23 jul. 2013.

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. **Resolução n. 11, de 2014**. Goiânia, 2018.

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás. **Resolução n. 9, de 2018**. Goiânia, 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Resolução n. 8, de 7 de março de 2007. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1 fev. 2008. Disponível em: <[https://smastr16.blob.core.windows.net/resolucao/2008/2008\\_res\\_est\\_sma\\_08.pdf](https://smastr16.blob.core.windows.net/resolucao/2008/2008_res_est_sma_08.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2021.

SECIMA – Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Instrução Normativa n. 1, de 14 de junho de 2007. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 21 jun. 2007.

SECIMA – Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Instrução Normativa n. 2, de 16 de março de 2017. **Diário Oficial do Estado de Goiás**. Goiânia, 20 mar. 2017.

SECIMA – Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. **Portaria n. 87/2018**. Goiânia, 9 abr. 2018.

SECIMA – Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. **Portaria n. 183/2018**. Goiânia, 29 jun. 2018.

STF – Supremo Tribunal Federal. ADC n. 42-DF. Partido Progressista - PP. Brasília, 8 abr. 2016. **Jurisprudência**: inteiro teor. Brasília: STF, 13 ago. 2019.

STF – Supremo Tribunal Federal. ARE 1004174. Ministro Luiz Fux. Brasília, 26 de outubro de 2016. **Jurisprudência**: inteiro teor. Brasília: STF, 16 nov. 2016.

STF – Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.901/2013. Procuradoria Geral da República. Brasília, 2013. **Processo eletrônico**. Brasília: STF, 21 jan. 2013a.

STF – Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.902/2013. Procuradoria Geral da República. Brasília, 2013. **Processo eletrônico**. Brasília: STF, 21 jan. 2013b.

STF – Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.903/2013. Procuradoria Geral da República. Brasília, 2013. **Processo eletrônico**. Brasília: STF, 21 jan. 2013c.

STF – Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4.937/2013. Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Brasília, 2013. **Processo eletrônico**: petição inicial. Brasília: STF, 3 abr. 2013d.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1597833/PE. Ministro Herman Benjamin. Brasília, 18 de maio de 2017. **Jurisprudência**: inteiro teor. Brasília: STJ, 9 set 2019.

## TEXTOS JORNALÍSTICOS

BORGES, André. Salles muda regras de multas ambientais e centraliza decisão sobre acordos com infratores. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,salles-muda-regras-de-multas-ambientais-e-centraliza-decisao-sobre-acordos-com-infratores,70003682761>>. Acesso em: 2 maio 2021.

BBC. Para que serve o Censo, que o governo desistiu de realizar em 2021 por falta de verbas. **BBC News: Brasil**. [S. l.], 23 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56867582>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

HAJE, Lara. Ministro reitera que foi pego de surpresa com corte de 92% das verbas para Ciência e Tecnologia. **Portal da Câmara Legislativa**: ciência, tecnologia e comunicações. Brasília, 13 out. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/815978-ministro-reitera-que-foi-pego-de-surpresa-com-corte-de-92-das-verbas-para-ciencia-e-tecnologia/>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

MATOSO, Filipe; GOMES, Pedro Henrique. Cai o ministro Ricardo Salles, do Meio Ambiente. **G1**: política. Brasília, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/bolsonaro-exonera-salles-do-cargo-de-ministro-do-meio-ambiente.ghtml>>. Acesso em: 18 out. 2021.

## PROGRAMAS DE COMPUTADOR

GOOGLE. **Google Earth Pro**. Versão 7.3.2.5776. [Mountain View]: Google, 2021.

SFB – Serviço Florestal Brasileiro. **CAR**: Cadastro Ambiental Rural. Versão 3.0.0. [Brasília]: SFB, [2021].

INCRA. **SIGEF**: Sistema de Gestão Fundiária. [Brasília]: INCRA, 2021.

## APÊNDICE

### CHECKLIST PARA ELABORAÇÃO DE TACS QUE ENVOLVAM MEIO AMBIENTE EM ÁREAS RURAIS

Seq.	CRITÉRIO	SIM	NÃO
<b>Requisitos formais: identificação e localização</b>			
1	Foi feita a qualificação das partes nos termos do art. 319, CPC (nacionalidade, profissão e estado civil, documentos, endereço completo e e-mail)?		
2	Todas as pessoas interessadas foram incluídas no compromisso?		
3	Foram incluídos cônjuges ou companheiros(as)?		
4	Foram incluídos arrendatários, parceiros e/ou sócios?		
5	Foram mencionados os números de documentos pessoais de todos os envolvidos (RG e CPF)?		
6	Foi informado endereço completo dos signatários(as)?		
7	Foi mencionado o endereço completo do imóvel?		
<b>Caracterização do imóvel</b>			
8	Esse imóvel foi autuado anteriormente? Em caso afirmativo, essa informação foi considerada na elaboração do documento?		
9	Há informação sobre as coordenadas geográficas do imóvel?		
10	Há informação sobre a matrícula do imóvel?		
11	Foi determinado o registro do TAC na matrícula do imóvel?		

<b>Obrigações e fiscalização</b>			
12	As providências adotadas constituem obrigação de fazer?		
13	As obrigações são suficientemente determinadas?		
14	Há informação sobre possibilidade de uso de diversas técnicas de restauração?		
15	Há parâmetros para identificação de cumprimento da obrigação após determinado tempo?		
16	Os parâmetros para identificação de cumprimento consideram o papel ecológico da área?		
17	Foram considerados os motivos pelos quais o imóvel foi autuado?		
18	Foi exigido PRAD?		
<b>Consequências do descumprimento</b>			
19	Foram previstas multas?		
20	Foram previstas indenizações para pessoas prejudicadas?		
21	As multas e indenizações têm relação com o objeto do TAC?		
22	As multas e indenizações consideram a capacidade financeira dos(as) compromissários(as)?		
23	As multas e indenizações consideram o benefício decorrente do descumprimento do TAC?		
24	Foram previstas ações educativas voltadas à prevenção?		
25	Há previsão de participação de órgãos governamentais e ONGs como auxiliares para fins de fiscalização?		

26	Esses órgãos participam da elaboração do documento?		
<b>Acompanhamento e execução</b>			
27	Foi especificada a forma e a frequência com que será feita a fiscalização?		
28	Há prazo específico para cumprimento de cada obrigação?		
29	Há previsão de acompanhamento das etapas do PRAD?		
30	Foi prevista alguma forma de consulta à comunidade envolvida?		