



# A APLICABILIDADE DO TAC - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO MINIMIZADOR DOS CONFLITOS DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS: ESTUDO DE CASO DE FERNANDO DE NORONHA.

**Prof. Ms. Rogério Piquet Barreira Gonçalves**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José de Araújo Lima

IEH - Instituto de Ecologia Humana. Rua da União, n<sup>o</sup> 316, sala n<sup>o</sup> 106, Bairro de Santo Antônio, Recife/PE. rogeriopiquet@yahoo.com.br

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da pesquisa sobre a aplicabilidade do TAC como instrumento para reduzir os conflitos de competências administrativas ambientais no Brasil. Tal conflito se reflete na gestão pública ambiental, gerando duas espécies de conflitos de competências administrativas: conflito negativo e conflito positivo. Alguns defendem a eliminação do problema, com o advento do SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente (Lei n<sup>o</sup> 6.938/81), enquanto outros sustentam a sua persistência, devendo ser aplicada para minimizá-lo a celebração de TAC.

Ocorre que não é pacífica a aplicação do TAC na área ambiental, pois, como juridicamente tal instrumento materializaria uma transação, não poderia ter por objeto o meio ambiente, por não ser um bem jurídico disponível.

Assim, surge o questionamento, o TAC se aplica para dirimir os conflitos de competências ambientais?

## OBJETIVOS

O estudo visa demonstrar a persistência do conflito de competências administrativas ambientais após a instalação do SISNAMA, bem como a aplicabilidade do TAC para dirimir-lo.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia utilizada envolveu análise documental e pesquisa empírica. Foram analisados os principais documentos históricos e jurídicos relacionados ao Arquipélago de Fernando de Noronha, além das legislações federal e estadual, vigentes e aplicáveis na ilha. Na parte da pesquisa empírica foram entrevistados gestores públicos,

empresários, presidentes de ONG's e representantes da população local.

## RESULTADOS

Os conflitos de competências no direito ambiental no Brasil têm origem remota, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de Estocolmo (1972), quando, posicionado - se entre o hemisfério norte - rico e já preocupado com a proteção ambiental - e o hemisfério sul - pobre e preocupado com o seu enriquecimento - o governo federal defendeu o desenvolvimento econômico a qualquer preço, causando grande mal-estar e controvérsia.

Ao germinar no solo o II PND-Plano Nacional de Desenvolvimento, e o III PND, este vigente no período de 1980 a 1985, brotou a Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei n<sup>o</sup> 6.938/81, estabelecendo planos, programas e projetos articulados, momento considerado o primeiro passo para a sistematização nacional do direito ambiental brasileiro.

Com o advento da Lei n<sup>o</sup> 6.938/81, nasceu o SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente, o qual dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto n<sup>o</sup> 99.274/90, bem como o seu órgão consultivo e deliberativo, o CONAMA-Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Na mesma década, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, considerada a "Constituição Ambientalista", segundo as palavras do eminente constitucionalista José Afonso da Silva, a qual adotou a tendência centrípeta dos Estados Federais, ou seja, a federação brasileira evoluiu do federalismo dual para o federalismo cooperativo, que se caracteriza pelo primado dos poderes da União sobre os dos Estados e dos Municípios, e pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais,

além do exercício de atividades necessárias ao bem estar da população, a exemplo da preservação do meio ambiente, estampado no art. 23 da Constituição Federal vigente, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Nos termos do dispositivo constitucional mencionado, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão todos autorizados pela própria Constituição a agir simultaneamente na defesa do meio ambiente, em sistema de cooperação, tendo em vista o desenvolvimento sustentável do país.

Ocorre que, decorridos quase 20 anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda não foi editada a Lei Complementar incumbida de regular a cooperação entre os diversos entes Federativos, prevista no art. 23, da Carta Constitucional. Muito embora existam, atualmente, no Congresso Nacional, vários projetos de lei com este propósito.

Diante desta lacuna legislativa, as soluções encontradas na doutrina são várias, como a eficácia plena da norma constitucional, ou seja, todos os entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) passariam a ter competência administrativa ambiental, desde que respeitados os limites territoriais. Entretanto, ainda assim, seria necessária a norma reguladora para indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre os entes da Federação.

A ausência de norma complementar para alguns foi sanada com o advento do SISNAMA-Sistema Nacional do Meio Ambiente. Entretanto, tal sistema é falho, porque estabelece uma coordenação mediante meios indutivos, ou seja, funciona através de um mecanismo de oferta de ajuda material através de programas e providências administrativas concebidas nas leis superiores (ex. criação de secretarias e conselhos, elaboração de projetos e planos, alcance de certas metas, etc).

Ademais, a ausência de obrigatoriedade jurídica de participação dos seus integrantes, mormente em face do instrumento administrativo utilizado, convênio, afasta o caráter vinculativo ou permanente (como ocorre em outros países), gerando alto índice de abandono pelos órgãos administrativos conveniados, o que contribuiu para a instabilidade jurídica do convênio.

Assim, como não há possibilidade jurídica de instalação obrigatória do SISNAMA entre os entes Federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), tampouco inexistindo vínculo obrigacional suficiente entre os eventuais participantes do convênio, ou seja, quanto ao ingresso ou, na condição de integrante, no que tange ao cumprimento das normas estabelecidas no instrumento. Bem como o processo legislativo necessário à edição da lei complementar prevista

na Constituição é lento, e a propositura de ação civil pública seria desgastante. Então, para minimizar o conflito de competências administrativas ambientais, surge a elaboração do TAC - Termo de Ajustamento de Conduta.

Ocorre que a indisponibilidade dos interesses e direitos transindividuais, em princípio, impede a celebração de TAC, por se configurar transação relativa a meio ambiente, tendo em vista que o seu objeto deveria alcançar apenas direitos patrimoniais de caráter privado e suscetíveis de circulabilidade.

Entretanto, diante de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável cede em adequar - se à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento (o TAC), numa incompreensível reverência aos conceitos.

O TAC, ao promover, por meio de suas cláusulas, o efetivo resguardo do meio ambiente, cumpre o mais importante dos princípios constitucionais do Direito Ambiental, qual seja, o princípio da preservação, configura verdadeiro remédio heróico verde.

No Arquipélago de Fernando de Noronha, para solucionar, provisoriamente, o conflito de atribuições, problemática que refletia na concessão das licenças ambientais, o CONAMA-Conselho Nacional do Meio Ambiente, através da Moção nº 22, de 12/07/2001, propôs a celebração de TAC, o qual foi firmado em 2002, entre o MPF - Ministério Público Federal, Estado de Pernambuco, ADPF-Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, CPRH-Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, IBAMA-Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e SPU-Serviço de Patrimônio da União.

O Compromisso de Ajustamento de Conduta é um instrumento legal destinado a colher de todos os sujeitos da relação jurídica ambiental, públicos e particulares, fiscalizadores e fiscalizados, inclusive os causadores do dano ao meio ambiente, entre outros interesses difusos e coletivos, um título executivo de obrigação de fazer e não fazer, mediante o qual o responsável pelo dano assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de sanções fixas no próprio termo.

O Termo de Ajustamento de Conduta não tem o condão de substituir a lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, até hoje não editada, entretanto, pode representar a medida emergencial mais adequada, minimizando a degradação ambiental decorrente do conflito de competências ambientais.

O TAC, além de constituir uma espécie de auto-composição, o que por si só enseja maior pacificação social, uma vez que celebrado o compromisso, constitui - se um título executivo extrajudicial, que poderá ser executado em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas.

Vale salientar que a sua execução poderá ser promovida não apenas pelos compromitentes (potencial poluidor), mas por qualquer co-legitimado da ação civil pública (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aumentando o leque de instituições fiscalizadoras do cumprimento do TAC, porque todas estão legalmente habilitadas para exigir judicialmente o seu cumprimento, resultando em maior *accountability*.

## CONCLUSÃO

Fernando de Noronha antes da celebração do TAC se enquadrava dentro do grupo das Unidades de Conservação com os problemas típicos como: situação fundiária precária, ausência de planos de manejo, autonomia administrativa precária, participação efetiva deficitária na gestão e pessoal.

Somente após a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta, foi possível se estabelecer a cooperação entre os diversos órgãos de fiscalização ambiental dos mais variados níveis (federal e estadual), para se elaborar o Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo, que estabeleceu os princípios ou preceitos que estabelecem, regulamentam e esclarecem as atividades a serem desenvolvidas na APA, ou seja, firmou os procedimentos gerais a serem adotados na UC-Unidade de Conservação, de modo a servir como a orientação institucional e comunitária, indicando as ações e restrições necessárias ao seu manejo.

No Arquipélago de Fernando de Noronha, onde o conflito de competências administrativas ambientais se mostrava agravado em razão inclusive da sua condição insular, o TAC se mostrou o marco definidor de atribuições dos inúmeros órgãos públicos ambientais atuantes na localidade, resultando na excelência da gestão pública ambiental do arquipélago.

## REFERÊNCIAS

1. Akaqui, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
2. Câmara, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 18, n. 71, p. 23 - 42, jul./set. 1981.
3. Dourojeanni, Marc J.. Biodiversidade: a hora decisiva. Marc J. Dourojeanni, Maria Tereza Jorge Pádua. Revisão do texto Maria José Maio Fernandes Naime. Curitiba: Editora UFPR, 2001.
4. Krell, Andreas J., Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental. Controle dos Conceitos Jurídicos Indeterminados e a Competência dos Órgãos Ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
5. Milaré, Edis. Direito do Ambiente-a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
6. Resolução I, de 05.12.1979, do Congresso Nacional.
- 7.. Silva, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
8. Vitta, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n. 10, p. 93 - 101, abr./jun. 1998.
9. Yoshida, Consuelo Yatsuda Moromizato. Jurisdição e Competência em Matéria Ambiental. In Leituras Complementares de Direito Ambiental. Bahia: Edições Podium, 2008.