PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

COGEAE

Especialização em Direito Constitucional

OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE AVALIZADA POR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: RETROCESSO DA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL

PRISCILLA RIBEIRO RODRIGUES

São Paulo - SP

2017

PRISCILLA RIBEIRO RODRIGUES

OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE AVALIZADA POR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: RETROCESSO DA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Constitucional, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - COGEAE, como pré-requisito para a obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, orientada pelo Professor Mestre Lucas Gieron da Fonseca e Silva.

São Paulo - SP

2017

AVALIAÇÃO _____

ASSINATURA DO ORIENTADOR _____

A meus pais e irmãos, pelo amor e suporte,

A Cao Yin Ming (in memoriam) por ter transformado meu Ser e meu olhar acerca da existência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Alex Mendes pela inspiração e pelo companheirismo,
Ao Professor Lucas Gieron, meu orientador, pela força e auxílio que tornaram possível concretizar esta etapa de minha vida,
Ao Desembargador Federal André Nabarrete, incansável em sua busca pela autêntica Justiça, pelo apoio,
A cada ser humano que, sem mesmo saber, contribuiu com seu brilho para este trabalho.

RESUMO

RODRIGUES, Priscilla Ribeiro. Ocupação irregular em área de preservação permanente avalizada por termo de ajustamento de conduta: retrocesso da consciência ambiental. 2017. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

RESUMO: as Áreas de Preservação Permanente são espaços que recebem do Direito Ambiental pátrio o grau máximo de proteção, posto que constituem a essência da saúde do planeta e, consequentemente, são fundamentais para a existência digna humana. Qualquer atividade antrópica, em especial a exploração econômica, somente pode dar-se nos casos excepcionais previstos na legislação, *numerus clausus*, cuja interpretação deve ser restritiva. A ocupação de tais locais não pode ser indevidamente autorizada, avalizada a conduta ilícita pelo Poder Público por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, o que infelizmente tem acontecido, permitida a indevida intervenção em troca de singelas compensações ambientais que nada restauram, apenas contribuem para que o meio ambiente seja continuamente destruído. Deve-se despertar para a gravidade do tema através de um olhar amplo que abarque o poder-dever-consciência, pois a degradação atinge inexoravelmente a própria humanidade, que não é apartada do seu entorno: é um todo em unidade que deve fluir em harmonia - e não retroceder.

PALAVRAS-CHAVE: área de preservação permanente, termo de ajustamento de conduta, dano ambiental, direito quântico, dignidade da pessoa humana, consciência ambiental, qualidade existencial.

SUMÁRIO

Introdução 7

1. Área de Preservação Permanente - Acepções e Conceito 9
    1.1. Noções gerais sobre a importância ecológica da APP 9
    1.2. Concepções doutrinárias sobre a proteção ambiental e para a preservação da APP 11
    1.3. Conceito legal de APP 14

2. Termo de Ajustamento de Conduta e sua aplicabilidade no Direito Ambiental 19

3. Análise de Casos - Entendimento Jurisprudencial 26

4. Conclusão 43

Referências Bibliográficas 50

INTRODUÇÃO

A existência humana é abarcada pelo Todo. O ser humano ansia saber “de onde veio, onde está, quem é, para onde irá” e entender o meio que o circunda. As teorias criacionistas e evolucionistas, como a darwinista, acabam por conceber a ideia do homem como parte evolutiva do ambiente - não só deste globo terrestre, mas do próprio Universo. As diversas correntes filosóficas, idem. As religiões: somos um com o Uno, Deus, Tao, Brahma, Allah e assim por diante.

A astronomia e seu estudo sobre os corpos celestes de igual modo assim integra o homem, na medida em que toda a forma de existência se interpenetra. Em verdade, acaba por revelar o ser humano como insignificante face à infinitude do cosmos. O homem, sob tal ótica desimportante, vê-se muitas vezes refém do movimento universal, como se na existência cósmica fosse um *representativo nada* dentro de tal magnitude.

Sob outros aspectos, entretanto, entremostra-se a significância do ser humano, mais ainda considerado seu microcosmo - a parte que interessa ao presente trabalho.

Cada um de nós influencia diretamente o Infinito, o tempo-espaço, por menor que seja a ação. Não temos o poder de mudar toda a realidade, mas algumas, em especial através de uma atuação consciente, a qual pressupõe a interiorização da ideia de que somos parte de um todo - Parte e Todo ao mesmo tempo. A consciência sobre nós mesmos e nosso entorno é essencial para que possamos fluir pela vida com lucidez, qualidade, harmonia, felicidade. Tal noção foi objeto de deleitoso estudo realizado pelo ilustre Professor Goffredo Telles Junior, de cuja obra - o Direito Quântico: ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica - pode-se destacar:

> *Os venerandos Escolásticos dizem que o Universo é a* diversidade *das coisas, harmoniosamente* ordenadas*, dentro da* unidade *do Todo. Para eles, as coisas* diversas *do Mundo se acham de tal maneira* ordenadas*, que passam a constituir* uma só Unidade*. Passam a ser* partes *de um* Todo.
> *Essa* unidade universal*, a que velhos pensadores se referem, não se poderia chamar Sociedade Cósmica?* (TELLES JUNIOR, 2014)

Para o professor, o Direito Quântico é decorrência das múltiplas interações do meio em que vivemos, da natureza dos seres e da necessidade da convivência humana em sociedade. O homem assim atua em seu microssistema, ordena sua existência nos mais diversos aspectos, do pessoal ao familiar e social, planeja a estrutura de “sobrevivência” neste planeta, institui tribos, comunidades, estados, alianças para que a vida se torne melhor e mais fluida para os seres. E a expressão *seres* deve ser entendida

como a totalidade da existência, uma vez que tudo está integrado. Não há Terra sem Lua, não há Homem sem Céu ou Estrelas. E por aí segue.

O entorno existencial do homem em nosso planeta é o intitulado *meio ambiente*. Consoante a doutrina ambientalista de Edis Milaré (2001), na mesma linha ora apontada, a Terra é um gigante "organismo vivo" e "o maravilhoso fenômeno da vida planetária é algo transcendente". Segue o jurista: *por isso requer os cuidados de uma ética apropriada: a Ética da Vida que não se limite à consideração parcial da biosfera, mas busque alcançar dimensões planetárias e cósmicas.*

Permeado por tais inspirações, o presente estudo versa sobre um microcosmo ambiental: as Áreas de Preservação Permanente - APP e a impossibilidade de ser autorizada sua ilegítima utilização por meio de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, em desacordo com os ditames do ordenamento jurídico e sua perspectiva ética. Tais espaços ecológicos são de suma relevância para que o homem possa, como já observara Aristóteles, não apenas viver, mas *viver bem* (TELLES JUNIOR, 2014). As APP são as conexões visíveis e invisíveis entre espaços que, interligados, permitem o fluxo da existência neste planeta, tais como: corredores ecológicos, matas ciliares, tabuleiros, manguezais - sabidos pela ciência, inclusive pela ciência do Direito, como de imprescindível preservação, a ponto de não serem somente reconhecidas, como também receber proteção em nível mundial. Em decorrência, não podem tais locais ser sacrificados, permitida sua destruição por meio de acordos institucionais indevidamente avalizados pelo Poder Público, o que lamentavelmente tem se tornado frequente, inclusive com aquiescência do Poder Judiciário, que muitas vezes homologa tais avenças.

O objetivo é alertar e conscientizar acerca da indiscriminada e inadequada utilização de tal instrumento quando o escopo for, em última análise, a manutenção da indevida ocupação da APP, ou seja, para *pseudossolução* de tais conflitos. Diversos estudos já foram realizados sobre o tema. Contudo, o que se procurará colocar é um prisma mais ligado à existência humana digna, sua crucial importância para todos os seres vivos, em especial para o homem. O escopo é demonstrar que a consecução dos instrumentos legais de preservação ambiental deve estar balizada não só pelos normativos regentes do tema, como principalmente por consciência ecológica não meramente formal, mas existencial.

Para fins de metodologia, o referencial teórico-jurídico estará direcionado aos aspectos conceituais e normativos mais elementares. Far-se-á também o apontamento da importância biológica do ecossistema da APP e como sua supressão não pode ser autorizada indiscriminadamente pelo Poder Público. A abordagem terá direcionamento

um tanto mais empírico - ou seja, existencial, em coadunação à proposta última do trabalho.

A estrutura do estudo terá como vértices a apresentação inicial da acepção e conceito de APP sob os enfoques da doutrina e da legislação ambiental que interligam a questão do meio ambiente à dignidade da pessoa humana. Apresentar-se-á, de igual forma, o instituto do TAC e o limite de sua utilização no tocante à temática ambiental atrelada à APP. O cotejo será procedido também a partir da ótica da jurisprudência brasileira por meio do estudo de casos concretos, que avalizarão a conclusão do estudo e a necessidade de se obstar o retrocesso ambiental institucionalizado.

1. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - ACEPÇÕES E CONCEITO

1.1. NOÇÕES GERAIS SOBRE A IMPORTÂNCIA ECOLÓGICA DA APP

Distingue-se o *microcosmo* da APP das demais formas de ecossistemas a partir de sua extrema e particular importância, a merecer regime de especial salvaguarda, portanto. Trata-se de área com funções ecológicas singulares, cuja exploração somente pode dar-se de maneira excepcionalíssima, nas hipóteses taxativamente previstas na legislação - rol *numerus clausus* - que estão essencialmente ligadas a situações de utilidade pública, interesse social e intervenção de baixo impacto, bem como sujeitas a rígido procedimento de licenciamento ambiental, o qual será a seguir sucintamente delineado.

A acepção da APP e de sua proteção está intrínseca e diretamente ligada à magnitude de seu papel no equilíbrio do biossistema terrestre, a merecer destaque: a) a proteção do solo, com prevenção da ocorrência de desastres associados ao uso e ocupação inadequados de encostas e topos de morro; b) a proteção dos corpos d'água para o fim de serem evitadas enchentes, poluição das águas e assoreamento dos rios; c) a manutenção da permeabilidade do solo e do regime hídrico, com prevenção contra inundações e enxurradas, o que colabora para a recarga de aquíferos e evita o comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e em quantidade; d) a função ecológica de refúgio para espécies animais e corredores ecológicos que facilitam o fluxo gênico de fauna e flora, especialmente entre áreas verdes situadas no perímetro urbano e nas suas proximidades; e) a atenuação de desequilíbrios climáticos

intraurbanos, tais como o excesso de aridez, o desconforto térmico e ambiental e o efeito "ilha de calor" [1].

Consoante estudo realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, também por meio da Universidade de Brasília, relativamente às Áreas de Preservação Permanente Urbanas:

> *os efeitos indesejáveis do processo de urbanização sem planejamento, como a ocupação irregular e o uso indevido dessas áreas, tende a reduzi-las e degradá-las cada vez mais. Isso causa graves problemas nas cidades e exige um forte empenho no incremento e aperfeiçoamento de políticas ambientais urbanas voltadas à recuperação, manutenção, monitoramento e fiscalização das APP nas cidades, tais como: articulação de estados e municípios para a criação de um sistema integrado de gestão de Áreas de Preservação Permanente urbanas, incluindo seu mapeamento, fiscalização, recuperação e monitoramento; apoio a novos modelos de gestão de APP urbanas, com participação das comunidades e parcerias com entidades da sociedade civil; definição de normas para a instalação de atividades de esporte, lazer, cultura e convívio da população, compatíveis com a função ambiental dessas áreas. (...) A partir do conhecimento dessa realidade será possível subsidiar: a formulação de normas e parâmetros legais sobre o tema; o monitoramento e a definição de ações e estratégias da política ambiental urbana; os processos de decisão a fim de preservar as APP e evitar a sua ocupação inadequada; o apoio aos programas de prevenção de desastres; a avaliação de potencialidades e necessidades na recuperação e preservação das APP situadas em áreas efetivamente urbanizadas e de expansão urbana.* [2]

Entre as espécies de APP, pode-se destacar a chamada Área de Preservação Permanente Ciliar - APPC. Tais locais são de notória e ímpar relevância. A formação vegetal situada às margens de rios, nascentes, córregos, riachos, lagos, lagoas, charcos, e estuários - a intitulada mata ciliar ou ambiente ripário - é responsável pela integridade e estabilidade ambientais, uma vez que assegura a higidez hídrica e do solo, bem como a formação de áreas propícias à sobrevivência e reprodução das espécies vegetais e animais pertencentes a tal biossistema. São vitais para atenuar a devastação causada pelo homem e pelos próprios agentes naturais, a exemplo das enchentes e dos processos erosivos.

O desenvolvimento de qualquer atividade antrópica em APPC é praticamente vedado, porquanto é considerada *non aedificandi*, ou seja, não passível de desmatamento, ocupação, edificação ou exploração econômica direta, salvo as

---

[1] Fonte: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente.

[2] Idem.

raríssimas exceções legais. Tal situação torna imprescindível severa intervenção fiscalizadora das autoridades ambientais para coibir eventuais interferências ilegítimas, como a construção de casas de veraneio à beira de represas - situação considerada absolutamente natural por grande parte da população, como notoriamente se observa nos entornos lacustres e fluviais deste país, pois se reputam tais locais para mera serventia do lazer em detrimento da premente necessidade de manter intocada a margem legal de sua preservação.

A imposição de limites ao uso dos terrenos de preservação permanente é imprescindível para se evitar a ocorrência de desequilíbrio irreparável ao ecossistema, com alcance da proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos, da fauna e da flora.

Doutrina, legislação e jurisprudência pátrias debruçam-se sobre o tema com aguçada atenção. Encontram-se, atualmente, conceituações que podem ser perfeitamente harmonizadas, porquanto há nelas uma essência comum. Inicia-se pela compreensão doutrinária.

1.2. CONCEPÇÕES DOUTRINÁRIAS SOBRE A PROTEÇÃO AMBIENTAL E PARA PRESERVAÇÃO DA APP

Na dicção do artigo 225 da Lei Maior, *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.* Trata-se de direito fundamental de terceira geração, associado aos valores da fraternidade e da solidariedade, “precedido” pelos direitos civis e políticos (primeira geração - liberdade), bem como os sociais, econômicos e culturais (segunda geração - igualdade). Há, ainda, os direitos de quarta e quinta gerações, ligados à democracia, pluralismo, informação e à própria paz. Em verdade, todas as gerações direitos, ou suas dimensões, não têm existência apartada umas das outras:

> *Os direitos fundamentais não surgiram simultaneamente, mas em períodos distintos conforme a demanda de cada época, tendo esta consagração progressiva e sequencial nos textos constitucionais dado origem à classificação em gerações. Como o surgimento de novas gerações não ocasionou a extinção das anteriores, há quem prefira o termo dimensão por não ter ocorrido uma sucessão desses direitos: atualmente todos eles coexistem* (NOVELINO, 2009).

Preleciona a doutrina que o direito ao meio ambiente em equilíbrio compõe os direitos fundamentais e, portanto, o *mínimo existencial*, núcleo duro de direitos que são considerados *cláusulas pétreas*, na medida em que a harmonia do entorno existencial humano, individual e coletivo, está diretamente atrelado à sua segurança e vida digna. Anote-se a lição de YOSHIDA (2013), nesse exato sentido, qual seja, o de que esse direito fundamental tem por escopo assegurar a dignidade da vida do homem, preservar sua saúde, sossego, bem-estar, entre outros relevantes valores.

Doutrina e jurisprudência tendem a se filiar ao entendimento de que não se pode falar em *prescrição ambiental* e, portanto, não há primazia de eventuais *pseudointitulados* direitos adquiridos ou atos jurídicos perfeitos. Não há direito adquirido à destruição ambiental, mais ainda quando se trata de APP. Justamente o tempo é o elemento mais voraz da depredação. Em atos sucessivos, as condutas degradadoras do ambiente se repetem e se reiteram. Deve preponderar, dessa forma, a interpretação que alinha harmoniosamente os primados constitucionais e zela pela qualidade ambiental - o que não significa insegurança jurídica, injustiça ou *equívoco interpretativo.* O meio ambiente precede mesmo a existência humana e dele são extraídas as condições de nossa existência, de modo que a *anterioridade* é a da sadia qualidade ambiental. Nesse sentido, as transcrições a seguir:

> *Até porque se se pudesse falar em 'anterioridade', ela deveria beneficiar a boa qualidade do meio ambiente, que sem dúvida precedeu toda a instalação fonte de danos e agressões ambientais, sendo de todo inadmissível pretender que a existência e a repetição de emissões poluentes em certo local, mesmo ao longo de seguidos anos, determine a sorte de toda uma região e comprometa indefinidamente, para o futuro, o destino do meio ambiente e da qualidade de vida da população.* (MIRRA, 2004)
>
> *Tratando-se de direito fundamental, indisponível, comum a toda a humanidade, não se submete à prescrição, pois uma geração não pode impor às seguintes o eterno ônus de suportar a prática de comportamentos que podem destruir o próprio* habitat *do ser humano. Também a atividade degradadora contínua não se sujeita à prescrição: a permanência da causação do dano também elide a prescrição, pois o dano da véspera é acrescido diuturnamente.* (MAZZILLI, 2005)
>
> *(...) não estamos diante de direito patrimonial quando se fala de tutela do meio ambiente difusamente considerado. As pretensões veiculadas na ação civil pública se relacionam com a defesa de um direito fundamental, indisponível, do ser humano; logo, inatingível pela prescrição.* (MILARÉ, 2011)

A conduta que suprime ou degrada vegetação natural legalmente protegida configura não só ilícito civil (artigo 186 do CC) e infração administrativa ambiental (Lei nº 12.651/2012; artigos 70 e 72 da Lei nº 9.605/1998), como também crime instantâneo de

efeitos permanentes (artigo 38 da Lei nº 9.605/1998) - consuma-se com a destruição do meio ambiente de modo continuado no decorrer do tempo.

A defesa do meio ambiente abarca a apuração da responsabilidade objetiva dos agentes causadores de dano a tal patrimônio, consoante determinação expressa do artigo 4º, inciso VII, c/c artigo 14, § 1º, ambos da Lei nº 6.938/1981, além do artigo 2º do atual Código Florestal. Todo aquele que o agride e, da mesma forma, aquele que dá continuidade à depredação por outrem iniciada, devem por tal conduta ser integralmente responsabilizados. Em outras palavras, responde pelo dano não somente aquele que perpetra a ação lesiva como, de igual modo, quem contribui para sua manutenção, inclusive de modo solidário.

O conceito jurídico de *meio ambiente*, segundo FIORILLO (1996), é indeterminado, intencionalmente não demarcado pelo legislador para que o espaço de incidência da norma possa ter a maior amplitude possível - uma definição aberta. Acaso houvesse um conceito fechado, a proteção ambiental estaria adstrita a essa precisão e deixaria de abarcar diversas situações que deveriam estar subsumidas à sua esfera conceitual. Fica ao intérprete da norma o desafio.

No tocante às Áreas de Preservação Permanente, contudo, houve uma inicial *delimitação positivada* para fins de sua preservação e quanto à possibilidade ou não de sua ocupação. A conceituação mais adequada de APP dá-se a partir da visão jurídico-ecológica devido ao entrelaçamento desses campos. Na maior parte das vezes, a doutrina acaba por ratificar o próprio conceito legal, que integrou elementos técnicos de ambas as ciências e será a seguir delineado.

Impende registrar, ainda, que a supressão de vegetação nativa em APP, o impedimento à sua regeneração, sua ocupação ou exploração ilegal configuram dano ecológico *in re ipsa*, o qual dispensa inclusive prova específica de sua lesividade. Basta a indevida ocupação em APP para a configuração do prejuízo ambiental, o qual deverá ser mensurado para aferição de sua extensão e a fim de possibilitar a execução de sua recuperação e pagamento de indenização.

A intervenção ilegítima em APP enseja obrigação *propter rem* de restaurar a plenitude ambiental, indenizar pela degradação e igualmente a terceiros afetados, sob a sistemática da aludida responsabilidade civil objetiva. Significa que o dever de preservação segue a *propriedade* independentemente de sua titularidade, não isenta o sucessor que a qualquer título venha a adquiri-la ou apenas possui-la.

Não há qualquer antagonismo entre a questão da preservação ambiental e o direito de propriedade, porquanto este não pode ser desvinculado de sua *função socioambiental* (artigos 5º, XXIII, 170, III, 182, § 2º, 184 da Constituição Federal; artigo 1.228 do Código Civil) que representa, entre outros, o dever de utilizá-la de modo a

resguardar o meio ambiente equilibrado “para as presentes e as futuras gerações”. Configurado tratar-se de local de preservação permanente, sua ocupação só pode dar-se nos excepcionais limites da lei, dada sua prioritária proteção, *vedada qualquer transação em sentido contrário, portanto*. Tal situação jurídica decorre *ex lege*, ou seja, dispensa-se inclusive seu registro junto a eventual título de domínio ou possessório. Esse limite deve ser por todos observado, posto que *ninguém pode se escusar de cumprir a lei* - nem sob o argumento de seu desconhecimento, nem de sua ignorância.

1.3. CONCEITO LEGAL DE APP

A Carta Magna preceitua o meio ambiente como diretamente atrelado à *dignidade da pessoa humana*, decorrência de sua interpretação lógico-sistemática, como visto. Não há existência digna sem a verificação de um ambiente saudável para a humanidade viver. O meio ambiente ecologicamente equilibrado compõe, portanto, o *núcleo de direitos fundamentais* assegurados por nossa Lei Maior e pelos tratados internacionais ratificados pelo país, a exemplo da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano de 1972, da qual se destacam os itens 17 e 19:

> *17 - Deve ser confiada, às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.*
>
> *19 - É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto às gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública, bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana.*

A concepção de APP surgiu com o advento do Código Florestal de 1965, a Lei nº 4.771/1965, posto que a regulamentação anterior, o Decreto nº 23.793/34, não abordou o tema sob tal aspecto, na medida em que trouxe a preocupação mais geral com o que intitulou *florestas*, na forma de seu artigo 3º. A edição do Código Florestal de 1934 derivou da noção de que há espaços que devem permanecer intocados, dada sua importância, e trouxe limites à forma de utilização da propriedade.

A atual regulamentação, Lei nº 12.651/2012, repetiu a disciplina das normas de 1965, no sentido de não ser possível a intervenção antrópica nas Áreas de Preservação

Permanente, mantido, ainda, o excepcional *uso tolerado* em hipóteses taxativamente previstas.

Apenas a título de registro, em que pese à primazia dada pela Carta Magna ao tema, muito da perspectiva desejada pelo Constituinte de 1988 se perdeu no aspecto infraconstitucional. O atual *codex* suscitou intenso debate, em especial no Congresso Nacional quando de sua elaboração e aprovação - e ele configura primordial regulamentação ambiental em nível da legislação ordinária. Verificou-se travado um duelo à moda do “matar, morrer ou obedecer” de nosso nada saudoso coronelismo, pelo visto ainda presente entre nossas lideranças, desdenhosas da Lei Maior - eventos de conhecimento notório, amplamente divulgados pela mídia, dada a discórdia entre as bancadas ruralista e ambientalista.

A celeuma acerca da nova regulamentação continua. Foram intentadas, junto ao Supremo Tribunal Federal, quatro ações diretas de inconstitucionalidade relativamente a diversos dispositivos do indigitado diploma. Em breve síntese, a ADI 4901 volta-se contra artigos que tratam da reserva legal e seu cômputo nas propriedades rurais, inclusive para fins de ser considerada a proporção de área de preservação permanente, zoneamento ecológico-econômico e recomposição de vegetação nativa em zonas rurais. A ADI 4902 versa sobre dispositivos que regulamentam as situações de ocupações consolidadas em APP e a continuidade de atividades de baixo impacto ambiental em tais espaços. A ADI 4903, a seu turno, questiona a normatização também relativa à APP, no tocante aos locais assim listados pela lei como de máxima preservação, bem como o rol das atividades consideradas de utilidade pública e interesse social. Por fim, a ADI 5312 abarca dispositivos relativos ao licenciamento ambiental.

A Área de Preservação Permanente, *ápice da proteção ambiental*, foi objeto de barganha no âmbito do Poder Legislativo - o que se verificou também em relação aos demais ecossistemas especialmente tutelados - e, assim, chegou-se ao conceito legal atual, que traduz muito menos do que poderia ter alcançado, pois acabou por ser mantida a anterior regulamentação, que vinha de um período em que o homem ainda acreditava que o meio ambiente deveria servir primordialmente para ser explorado - economicamente, em especial. A definição da lei, destarte, não revela integralmente sua importância e relevância para a existência humana digna.

Nos termos da Lei nº 12.651/2012, cujo conceito repete o preceituado pela Lei nº 4.771/1965, consiste a APP na *área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, 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* (artigo 3º, II).

Em que pese haver uma conceituação *ab initio* aberta, a lei especificou espaços que são obrigatoriamente considerados de preservação permanente, na forma do rol constante em seu artigo 2º. As hipóteses legais podem ser assim sintetizadas: a) faixa marginal de cursos d'água, cuja metragem varia em função de sua largura; b) entorno de lagos, lagoas e reservatórios de água, naturais ou artificiais; c) nascentes de qualquer espécie e em qualquer situação topográfica; d) topos de morros, montanhas, serras; e) encostas, bordas dos tabuleiros e chapadas; f) restingas que dão suporte a dunas e mangues; g) florestas e vegetações em altitude superior a 1.800m; h) áreas metropolitanas definidas em lei.

Importa registrar, também, o disposto no artigo 6º do diploma, que deixou a cargo do Poder Público "declarar" de preservação permanente florestas e outras formas de vegetação natural destinadas a incrementar a proteção, *e.g.*, de faixas ao longo de rodovias e ferrovias, proteger sítios de excepcional beleza, valor científico ou histórico, conservar ambiente necessário à vida das populações silvícolas, entre outras situações. Nesses locais, quando declarados de preservação permanente, também só poderá haver supressão de vegetação nativa e excepcional intervenção antrópica mediante autorização do Poder Executivo Federal e para atender a projetos de utilidade pública ou interesse social.

As hipóteses de excepcional intervenção em APP estão enumeradas no *codex* de modo taxativo. No tocante à *utilidade pública,* relacionam-se a segurança nacional e proteção sanitária, obras públicas essenciais à prestação de serviços públicos de transporte, saneamento, energia, telecomunicações e radiodifusão. No que tange à situação de *interesse social*, caracteriza-o a lei em razão de a atividade estar voltada à proteção da integridade nativa (prevenção e combate ao fogo, controle de erosão, erradicação de espécimes invasores), manejo agroflorestal sustentável em pequena propriedade rural que não descaracterize a cobertura vegetal ou prejudique a função ambiental da área, regularização fundiária de assentamentos humanos. Impõe como condições, além da autorização do Poder Público Federal, que seja o empreendimento objeto do devido procedimento administrativo e que não haja alternativa técnica e locacional. A lei também prevê a possibilidade de intervenções quando gerarem baixo impacto ambiental e somente mediante o atendimento das condições ali fixadas.

Importante normativo infralegal que complementa a conceituação, delimitação e a aludida regulamentação de conservação da APP é a Resolução CONAMA nº 369/2006, a qual *define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de*

utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental (artigo 1º).

A interpretação das hipóteses de eliminação de vegetação ou edificação em APP deve dar-se de forma absolutamente restritiva, como dito. Por ser fundamento do Direito Ambiental o *preservacionismo*, toda e qualquer intervenção deve limitar-se ao essencialmente necessário, sob pena de se configurar infração ambiental e, consequentemente, serem responsabilizados os agentes infratores e a eles imposto o amplo dever indenizatório e reparador ambiental.

Por expressa previsão, a novel legislação ambiental também é aplicável a fatos pretéritos à sua vigência. A título de exemplo, é autorizada, em APP, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008 (artigo 61-A). O mesmo diploma legal regulamenta os requisitos e as condições a tanto necessárias.

Importante consignar ser princípio norteador do *microssistema dos direitos coletivos* a *aplicação da norma mais protetiva* para sua efetiva tutela, em razão de seu alcance e importância. Aqui, é de se lembrar, não se fala em prescrição ambiental.

Outro ponto a ser considerado acerca do conceito de APP é que ele pode ser *ampliado no âmbito regional e local.* A competência relativa à preservação ambiental é comum dos entes federativos - como a seguir será visto -, de modo que nada impede venha a normatização protetiva a ser incrementada.

Há outros diversos normativos regulamentares sobre a APP que, via de regra, repetem o conteúdo da legislação ordinária e dão contornos a procedimentos administrativos atinentes aos estudos de impacto ambiental e licenciamento. Não podem, contudo, diminuir a salvaguarda já existente em razão da *vedação ao retrocesso da proteção ambiental* - princípio constitucional implícito relacionado à segurança jurídica dos direitos fundamentais em oposição à atuação do legislador que objetive suprimir ou reduzir níveis de garantias já alcançadas pela sociedade:

> *Merece registro, ainda, neste capítulo dedicado à garantia dos direitos, uma ideia que começa a ganhar curso na doutrina constitucional brasileira: a vedação do retrocesso. Por esse princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou*

> *tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.* (BARROSO, 2009)

A título exemplificativo, a Resolução CONAMA nº 302/2002, em seu artigo 3º, § 4º, possibilita a *ampliação ou redução* dos limites das Áreas de Preservação Permanente, observados os critérios ali elencados, tais como representatividade ecológica da área do bioma, corredores de biodiversidade, finalidade do uso da água, entre outros. Tal regulamentação, contudo, desborda dos limites legais por "autorizar" a redução de tais espaços de proteção. Na medida em que apresenta regras que atentam contra a vedação ao retrocesso e não se coadunam aos ditames legais, é ilegítima.

São diversos os instrumentos criados pela lei para a integral proteção da APP, tanto judiciais como extrajudiciais. No âmbito judicial, podem ser destacadas a Ação Civil Pública e a Ação Popular, regidas pela Lei nº 7.347/1985 e Lei nº 4.717/1965, respectivamente. Por meio da primeira, o legislador elegeu legitimados ativos específicos para proteção de bens e interesses de natureza coletiva e difusa, abarcada a proteção ambiental, com possibilidade de serem impostas obrigações de fazer, não fazer e indenizar pela ocorrência de dano, tanto de forma preventiva como repressiva. Quanto à segunda, confere-se *legitimatio ad causam* a qualquer cidadão para sua propositura, com o fito de anular ato administrativo lesivo ao patrimônio público, inclusive o meio ambiente. A busca pela integral reparação por meio da imposição cumulativa de deveres aos violadores não configura *bis in idem*. Ao revés, é exigência ética decorrente da própria natureza da conduta indevida e do prejuízo causado:

> *A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura* bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.* (STJ, REsp 1454281).

No âmbito extrajudicial, destacam-se diversos procedimentos administrativos e sua consecução dá-se pelas autoridades ambientais, tais como o estudo de impacto ambiental, o licenciamento prévio concernente a atividades potencialmente poluidoras e o Termo de Ajustamento de Conduta, objeto deste trabalho, consoante o tópico a seguir desenvolvido.

2. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E A SUA APLICABILIDADE NO DIREITO AMBIENTAL

Ab initio, impende anotar que a preservação do meio ambiente, assim como do patrimônio público de modo geral, é competência comum dos entes federativos (artigo 23, I, VI e VII, CF/1988). Anote-se que cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios *seguir as diretrizes editadas pela União*, de modo que não podem reduzir a tutela estabelecida em âmbito de legislação federal, mas somente a incrementar, em observância aos princípios da simetria e da proteção máxima aos direitos de titularidade da coletividade. Entre os instrumentos e políticas de proteção ambiental, volta-se o presente estudo ao Termo de Ajustamento de Conduta e seus limites.

Para fins ambientais, encontra-se a essência da previsão do TAC no § 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública (LACP), que assim dispõe: *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 transcrito parágrafo não constava da redação original do aludido diploma legal, foi incluído pela Lei nº 8.078/1990, o Código do Consumidor, por determinação contida em seu artigo 113.

Consoante a doutrina pátria, a exemplo de Ana Luiza de Andrade Nery e Hugo Nigro Mazzilli, o TAC foi inserido na legislação brasileira em momento anterior, qual seja, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990), o qual prescreve em seu artigo 211: *os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.* Dito ajuste de conduta está voltado, contudo, à proteção da infância e da juventude, de modo que o legislador, com o fito de dar aplicabilidade ampla aos direitos coletivos e difusos, determinou a inserção do supracitado § 6º às prescrições da LACP.

Consigna-se, também, o precedente indicado por Geisa de Assis Rodrigues, no sentido que há um *antecedente* derivado da interpretação do artigo 55 da Lei nº 7.244/1984, a antiga Lei dos Juizados de Pequenas Causas, revogada pela atual Lei nº 9.099/1995. O parágrafo único do mencionado artigo 55 dispunha que: *valerá como título executivo o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público.* De tal disposição extrai-se a possibilidade de o Ministério Público, assim atuando, legitimar um instrumento apto a gerar um título executivo extrajudicial.

Atualmente, encontra-se o TAC também regulamentado no âmbito do *novel* Código de Processo Civil, a Lei nº 13.105/2015. O artigo 174 determina à União, Estados,

Distrito Federal e Municípios que promovam a criação de *câmaras de mediação e conciliação* para a resolução consensual de conflitos no âmbito administrativo, inclusive com a celebração de termo de ajustamento de conduta (inciso II). Já o artigo 784, inciso IV, da Lei Adjetiva Civil, confere a qualidade de título executivo extrajudicial ao instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal.

Feitas essas considerações, passa-se ao conceito do TAC, que pode ser expresso nos seguintes termos:

> *O Termo de Ajustamento de Conduta é uma forma de solução extrajudicial de conflitos, promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.* (RODRIGUES, 2002)

Impende citar, ainda, a concepção de Hugo Nigro Mazzilli (2009), no sentido de que se trata de um ato através do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei. Seria, assim, um ato administrativo negocial por meio do qual só o infrator se compromete; o órgão público que direciona seus termos se compromete, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título.

O objetivo da celebração do TAC é promover a resolução de conflitos em âmbito administrativo com mais celeridade e eficiência, o que evita muitas vezes o ajuizamento de ações no âmbito civil e mesmo criminal. Aquele que é considerado infrator se submete a uma série de condições e compromissos com o escopo de resolver o impasse transgressor constatado.

Vale frisar que, consoante previsto na própria Lei nº 7.347/1985, o TAC pode ser celebrado pelo Ministério Público, mas não só. Este acaba por ser um dos órgãos que mais atua na celebração dos ajustes, sem dúvida, inclusive em decorrência da previsão legal concernente ao seu poder investigatório exercido por meio do inquérito civil (artigo 8º, § 1º, da LACP). No que concerne à tutela coletiva, o rol de legitimados para a propositura da ação civil pública tem também a prerrogativa da celebração do compromisso no âmbito administrativo, a saber: Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedade de economia mista. A título de exemplo, consigne-se a atuação das agências reguladoras, que são constituídas sob a forma de autarquias especiais, como ANAC e ANATEL, cada uma em sua área de regulação. No tocante às associações, instituições privadas, em que

pese sua legitimação ativa *ad causam* para a ação coletiva, não têm autorização legal para formalizar o ajuste de conduta, apenas as pessoas jurídicas de direito público ora apontadas, nos termos do § 6º do artigo 5º da LACP, anteriormente mencionado.

O TAC, como visto, é um instrumento firmado no âmbito administrativo, logo, extrajudicial, sem qualquer interferência da prestação jurisdicional estatal. Os acordos celebrados na seara judicial, ou seja, após o ajuizamento de ações para tutela do interesse público violado, não configuram TAC, mas avenças que consubstanciarão, com sua homologação, título executivo judicial, o qual tem natureza jurídica e tratamento legal diversos. O ajuste de conduta administrativo busca, essencialmente, tutelar o interesse público com maior rapidez e sem intervenção do Judiciário.

Há de se destacar que o ajuste de conduta não pode ser utilizado indistintamente para todas as situações, pois há direitos indisponíveis que não podem ser *ajustados.* Mencione-se, como exemplo, o teor do artigo 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, que veda expressamente transação, acordo ou conciliação em sede da ação civil por improbidade administrativa - se não o pode em seara jurisdicional, tampouco no âmbito administrativo. Outros, em que pese indisponíveis, podem ter os termos de seu cumprimento acordados, a exemplo da reparação ambiental, cujas condições podem ser formuladas por meio das cláusulas compromissórias, sem que se abra mão do direito tutelado, dado que é também de natureza indisponível.

Outro ponto a ser anotado: o TAC não constitui um verdadeiro instrumento de transação. Por meio dele, o agente assume ter incorrido para a prática ilícita e aceita os termos oferecidos pelo órgão público para evitar as consequências de uma ação judicial e eliminar os efeitos danosos oriundos de sua conduta. Sua natureza jurídica não tem essência de transação, por conseguinte. A doutrina se divide em algumas vertentes para determiná-la e, quanto a este tópico, vale consignar a orientação de José dos Santos Carvalho Filho (2009), que assim a intitula: *a natureza jurídica do instituto é, pois, a de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente*. Significa dizer que a indisponibilidade dos direitos que podem ser objeto de TAC não permite que tais interesses públicos sejam mitigados em prol do infrator, ou seja, revela a *ausência de concessões mútuas* característica dos típicos acordos.

Importante registrar que não podem os termos do compromisso ficar adstritos ao mero reparo dos resultados da ação transgressora. Devem ao infrator ser impostas penalidades, medidas coercitivas, para que seja de fato compelido a atender ao pacto assumido. A depender da natureza da infração, os compromissos e penalidades podem chegar a atenuar a situação do agente relativamente à aplicação direta da pena originalmente prevista no ordenamento; não poderá, porém, descurar-se da reparação

integral do dano derivado da conduta ilícita cometida. Por isso, seu eventual descumprimento deve ser seriamente retaliado.

Inadimplido o TAC, cabe ao ente público que o celebrou com o infrator providenciar a aplicação das penalidades previstas no instrumento, não só as medidas de âmbito extrajudicial, como a própria propositura de ação executiva para buscar o exato cumprimento de seus termos, obrigar o infrator à sua observância por meio das medidas coercitivas que foram confiadas somente ao Judiciário pela legislação, como as ordens mandamentais.

Em termos ambientais, o TAC deve buscar primordialmente evitar que o agressor continue a destruição do meio ambiente e cesse a atividade antrópica lesiva, bem como promova a reparação do dano já causado. As medidas preventivas e protetivas devem ser priorizadas, em homenagem aos *primados da precaução e prevenção*, norteadores do Direito Ambiental. A indenização por dano ambiental não é um passe livre para que a degradação possa continuar a ocorrer. O TAC Ambiental não pode ser utilizado como mera forma de resolver litígios através do acobertar de infrações ou meio permissivo da dilapidação da riqueza ambiental.

Como anteriormente mencionado, o homem e o meio constituem existência integrada. O anseio pelo avanço tecnológico, pela alavancagem da economia, pelo usufruto irrestrito dos bens naturais não pode jamais preponderar cegamente em relação à preservação ambiental. Devem caminhar lado a lado, através do *desenvolvimento com sustentabilidade*, em que se harmonizam a saúde do globo e o crescimento responsável da humanidade. *A degradação ambiental se manifesta como sintoma de uma crise de civilização, marcada pelo modelo de modernidade regido pelo predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza* (LEFF, 2001). E se o TAC, em seus termos e condições, nessa linha se direcionar, no predomínio do homem sobre o meio, ilegítimo, nulo de pleno direito será.

Uma das balizas para verificação da legalidade da atuação administrativa é o *licenciamento prévio ambiental*. Em relação à APP, como visto, sua eventual ocupação, quando e somente nos casos em que legalmente autorizada, deve ser obrigatoriamente precedida de licenciamento, procedimento pelo qual o órgão ambiental designado pela lei verifica a presença dos requisitos insculpidos no ordenamento pátrio quanto à possibilidade de ser autorizada qualquer intervenção antrópica. É, em suma, o encadeamento de atos administrativos, executados pelo órgão ambiental competente, com o fim de licenciar a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que se utilizem dos recursos ambientais, sendo reputadas efetiva ou potencialmente poluidoras aquelas que, sob qualquer forma, puderem causar degradação ambiental, consideradas as disposições legais e regulamentares e as

normas técnicas aplicáveis ao caso. Tal processo compreende fundamentalmente três etapas, a saber, concessão de licença ambiental prévia, licença ambiental de instalação e licença ambiental de operacionalização ou funcionamento (artigos 1º e 2º da Resolução CONAMA nº 237/1997).

No tocante à competência administrativa para o licenciamento, está regulamentada pela Resolução CONAMA nº 237/1997. Compete ao IBAMA licenciar atividades que envolvam interesses de âmbito nacional, delegada aos Estados (Secretarias de Meio Ambiente) a competência na hipótese de interesse regional e aos Municípios, de interesse local.

Se a ocupação ou desenvolvimento de atividade antrópica são potencialmente poluidoras, necessitam de prévia autorização da autoridade ambiental competente - entre outras providências. Se o licenciamento não foi realizado, ainda que a atividade seja permitida por lei, não poderá ser mantida enquanto não regularizada, porquanto em desacordo com a normatização protetiva. Nesse passo, qualquer TAC que vise à manutenção da atividade será ilegítimo. É de suma relevância que a autoridade competente para o licenciamento, diretamente envolvida, figure no TAC e participe ativamente da elaboração das condições a serem impostas, pois muitas vezes o próprio Poder Público, por ação ou omissão, pode ter contribuído essencialmente para a configuração da degradação ambiental, como nos casos em que não se procedeu ao licenciamento em virtude da ausência de fiscalização, este foi irregular ou mesmo quando o Poder Executivo avalizou empreendimentos sem observância de quaisquer dos trâmites prescritos pela legislação.

Pode-se registrar, a título ilustrativo, situação em que houve ocupação indevida de uma APP, considerado que a área não era passível de intervenção humana, tampouco estavam configuradas quaisquer das hipóteses legais permissivas - anteriormente consignadas. Dita ocupação pode ter-se dado às margens de um curso d'água, por exemplo, uma APPC, e ser "mínima", como um rancho erigido à margem ciliar em 1960. Poderia o Poder Público, imbuído pela homenagem ao direito de moradia e considerada sua "consolidação", deixar de fiscalizar e permitir a manutenção da edificação? A resposta é um *enfático não*.

Infelizmente, muito têm atuado alguns setores públicos no sentido da condescendência para continuidade do uso indevido de espaços ambientais protegidos mediante parcial recomposição ambiental. Faz-se um sopesar de primados ou alargam-se os permissivos da lei e, assim, justifica-se a conservação da rústica residência em nome da dignidade da pessoa humana. Essa *enganosa ponderação*, contudo, leva à destruição do próprio homem, pois permitidas pequenas e "inofensivas" intervenções,

está o meio ambiente pouco a pouco perdendo sua saúde e, consequentemente, sendo a nossa própria também comprometida.

Quando uma indevida ocupação é permitida, outras haverão de o ser também. Uma das máximas do Direito pode ser invocada como motivação administrativa para tanto: se “onde há a mesma razão, aplica-se a mesma disposição”, então “onde há a mesma situação, haverá a mesma solução”. E, assim, uma região de APP continua a ser destruída com a conivência da Administração.

A celebração do ajuste de conduta com tal direcionamento deve ser fortemente combatida. Não pode o Poder Público endossar posturas ilícitas. Não se pode encontrar uma pseudossolução no permissivo que, além de ilegal, não é ético e refoge à consciência da qualidade existencial humana. A margem de proteção insculpida pelo legislador - que inclusive a negociou para elaborar a lei - já está em seu patamar mínimo, o qual deveria ter sido incrementado quando se pensa no seu grau de importância, como já dito. Permitir de tal maneira sua utilização, despindo o solo de sua cobertura vegetal original para dar-lhe indevida função econômica ou de lazer, assola a dignidade da existência humana de forma direta e contundente.

Tampouco pode fundamentar o ajuste de conduta o alargamento das hipóteses de excepcional intervenção já listadas, relativas às situações de interesse social, utilidade pública e baixo impacto. Não há que se falar em *elasticidade interpretativa* para o fim de ser autorizada a intervenção ilegítima. Ao revés, deve o Poder Público a elas se ater com extremo rigor:

> *A supressão de vegetação em APP é medida de rigorosa exceção, só justificável em casos expressamente previstos em lei, repita-se, listados em* numerus causus [clausus]*, isto é, hipóteses legais incompatíveis com ampliação administrativa ou judicial. Sabe-se que uma das regras de ouro da hermenêutica do Estado Social de Direito traduz-se no axioma de que as exceções aos regimes jurídicos de proteção dos sujeitos e bens vulneráveis devem ser interpretadas restritivamente. É o caso, p. ex., dos conceitos de utilidade pública, do interesse social e do baixo impacto.* (STJ, REsp 1344525)

Em situações de ocupação ilegal de APP, o TAC deve ter como escopo primeiro a restauração ambiental. Significa dizer que o local deve ser *totalmente desocupado* e *demolidas* todas e quaisquer construções e edificações. Devem cessar todas as formas de intervenção antrópica. Esse é o primeiro passo. A seguir, deve-se proceder a uma avaliação do meio, abrangidas a vegetação e espécimes nativos, a profundidade e extensão de sua destruição, eventual inserção de fauna e flora exótica, para que seja elaborado o estudo de recomposição ambiental, como o Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD, pois de rigor a realização do adequado projeto de restauração.

A natureza tem o poder de autorregeneração quando cessa a ação humana, ainda que leve dezenas, centenas ou milhares de anos para tanto. Cabe ao homem degradador, todavia, o *dever legal, moral e ético* de auxiliar nesse processo reparador e torná-lo mais efetivo por meio da execução dos planos de manejo e de recuperação ambiental, cuja elaboração competirá aos especialistas ambientais gestores da área.

Além das condições de recuperação do ecossistema danificado, é imperiosa a previsão de cláusula de ajuste para fins de *indenização* pelos danos ocasionados. A reparação pecuniária serve como investimento em prol da preservação ambiental e também para *desestimular o agressor* de novamente assim atuar.

No tocante ao destino da verba reparatória, poderá ser vertida ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos do artigo 13 da LACP. Sua aplicação, neste caso, pode tomar um direcionamento muito amplo, pois nele estão abarcados todos os direitos difusos e coletivos tutelados pelo ordenamento pátrio. Mas, não necessariamente. Consoante preceituado pela Lei nº 9.008/1995, regulamentadora do citado fundo, fica autorizada a utilização de tais recursos na *execução direta de políticas públicas considerado o local do dano* (artigo 1º, § 3º). Significa que a cláusula compromissória poderá determinar que a verba seja aplicada diretamente no ecossistema atingido, ou seja, em projetos ambientais destinados à região afetada pela conduta degradadora objeto do ajustamento, medida que se demonstra de grande efetividade para fins de reverter a lesão causada ao próprio espaço prejudicado.

Conforme mencionado, há situações em que a ocupação é legal, mas as condições em que ocorre estão irregulares. Em relação a elas, é possível o TAC para que seja mantida a permanência no local e regularizadas as pendências existentes, sejam estas decorrentes de ação ou omissão do particular ou dos órgãos públicos. Jamais delas se pode abrir mão. Exemplo disso são as indústrias e polos industriais que deixam de renovar suas licenças quanto ao descarte de dejetos, passando a fazê-lo em desacordo com as normas regulamentadoras e gerando poluição em todos os níveis - do ar, do solo, da água. Deverão se alinhar à legislação e, por óbvio, proceder à reparação do prejuízo ambiental a que deram causa, nos moldes já explicitados, sem que se deixe de tutelar integralmente a proteção ambiental.

O Termo de Ajustamento de Conduta é comumente chamado de avença, pacto, compromisso de ajuste de conduta. Entretanto, não o é no sentido de que as partes podem ceder reciprocamente, na forma anteriormente consignada. Ao contrário, trata-se de ferramenta regida pelas normas de Direito Público, em especial pelo já mencionado microssistema de tutela dos interesses difusos e coletivos, cujo fito não é negociar acerca da prática ilegal, mas sim coibi-la e penalizá-la na seara administrativa.

Não se pode olvidar que a legitimidade dos entes públicos para a tutela dos interesses difusos e coletivos é extraordinária, concorrente e disjuntiva, conferida pela lei não para que defendam direito próprio, portanto, mas de titularidade de toda a coletividade. Isso representa *evidentes limites* na utilização dos mecanismos voltados à tutela coletiva *lato sensu*, sejam judiciais, sejam extrajudiciais. Por conseguinte, *não podem abrir mão do interesse público que defendem*, como exaustivamente abordado, mas tão somente usar dos instrumentos legais para a eles dar ampla efetividade e real consecução:

> *Entretanto, não se podem perder de vista algumas regras quanto aos limites dos compromissos de ajustamento: a) como são garantia mínima e não máxima de responsabilidade do causador do dano a interesses transindividuais, consequentemente não podem os compromissos estipular cláusulas limitativas de responsabilidade do compromitente nem impeditivas de acesso dos lesados à jurisdição; b) pelo mesmo motivo, não podem os compromissos incluir renúncia, por parte dos compromissários, a quaisquer direitos materiais, de que não são titulares os órgãos públicos legitimados a tomarem compromissos; c) ainda por isso, não se admite que, nesses compromissos, haja transação quanto ao objeto material do litígio, até porque não têm os legitimados ativos à ação civil pública ou coletiva a disponibilidade sobre o direito material controvertido; d) porque não se admite transação nem mesmo em juízo em matéria atinente à improbidade administrativa, com maior razão não se admite compromisso de ajustamento que importe renúncia ou dispensa de exercício de direitos em prejuízo do patrimônio público.* (MAZZILLI, 2000)

3. ANÁLISE DE CASOS - ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

A intersecção dos elementos anteriormente apresentados - e em verdade no tocante a qualquer outro tema passível de ajuste de conduta - tem como corolário que ao administrador público não é autorizado *tomar* compromissos de conduta fora dos limites do ordenamento pátrio, considerado em sentido amplo, em especial abarcado o nível constitucional. Ao Poder Público incumbe atuar com ética dentro do que a legislação lhe autoriza - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são seus principais nortes (artigo 37, *caput*, da CF/1988). Quando se trata de interesse público sob sua tutela e de natureza indisponível, maior deve ser o zelo da Administração.

Não é o que muitas vezes ocorre, todavia.

Os julgados dos tribunais pátrios, a seguir apresentados, ilustram como o TAC é utilizado em situações de indevida ocupação de APP, qual a postura administrativa e a repercussão do tema no âmbito do Poder Judiciário.

A análise abarcará a comparação de julgamentos que versam sobre realidade fática atinente a ações civis públicas ajuizadas com o escopo de tutelar Área de Preservação Permanente consistente em borda de tabuleiro, até a linha de ruptura do relevo, na faixa de 100 metros em projeção horizontal (artigo 4º, inciso VIII, da Lei nº 12.651/2012). Houve, durante o trâmite das demandas, a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta com o objetivo de preservar as edificações que invadiram o ecossistema legalmente protegido em contrapartida de compensação ambiental.

A abordagem será intercalada com acórdãos relativos à intervenção antrópica em outras espécies de APP, bem como a questão da existência ou não de autorização administrativa e licença ambiental para fins comparativos.

Inicia-se com a transcrição do primeiro acórdão paradigma exarado pela Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

> *APELAÇÃO CÍVEL Nº 0005523-90.2008.4.03.6111*
> *RELATOR: Desembargador Federal Johonsom Di Salvo*
> *APELANTE: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA*
> *APELADO: Ministério Público Federal*
> *APELADO: Daniel Alonso e outros*
>
> ***EMENTA***
> *AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. APELAÇÃO DO IBAMA CONTRA A SENTENÇA QUE EXTINGUIU SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO A AÇÃO CIVIL PÚBLICA OBJETIVANDO A TUTELA DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) INVADIDA POR LOTEAMENTO. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) CELEBRADO ENTRE O MPF E OS REQUERIDOS NÃO FOI HOMOLOGADO NA SENTENÇA. HIPÓTESE DE JULGAMENTO DA LIDE PELO TRIBUNAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 515, §3º, DO CPC. O TAC NÃO CONTEMPLA PERFEITAMENTE A LEGISLAÇÃO FEDERAL, MAS ATENDE AS SINGULARIDADES DO CASO, À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DO BOM SENSO. SITUAÇÃO FÁTICA DECORRENTE DA INOPERÂNCIA DOS ENTES PÚBLICOS RELACIONADOS À POLÍTICA AMBIENTAL. TAC HOMOLOGADO. FEITO EXTINTO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. REMESSA OFICIAL TIDA POR INTERPOSTA PARCIALMENTE PROVIDA E APELAÇÃO DESPROVIDA.*
> *1. Apelação interposta pelo IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis contra a sentença que extinguiu sem resolução do mérito a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, em desfavor dos proprietários de terrenos no loteamento TERRAS DE BOA VISTA, em Marília/SP, que se situam a menos de cem metros das bordas de um tabuleiro - paisagem considerada área de preservação permanente (APP), nos termos da Lei nº 4.771/65 e da Resolução CONAMA nº 303/2002.*
> *2. O Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o MPF e os requeridos no curso da ação civil pública, não restou homologado na sentença, muito embora tal providência seja fundamental para alçar o instrumento à categoria de título executivo extrajudicial.*

3. Hipótese que versa sobre questões de direito, exclusivamente, e demanda o exame do mérito, sendo aplicável o comando do artigo 515, §3º, do Código de Processo Civil.
4. Embora não se possa assegurar que o TAC seja um primor de atendimento ao que dispõe a legislação ambiental, até porque deixa livre ao loteamento 14.867,95 metros quadrados dentro de APP, deve-se considerar que o mesmo foi elaborado com a assistência de profissional da Engenharia Agrônoma, que propôs um projeto técnico de compensação ambiental, prevendo o plantio de 2.479 mudas de espécies nativas da região. Essa providência, embora insuficiente para restaurar a vegetação original, parece ser a medida mais adequada à singularidade do caso, à luz do princípio da proporcionalidade e do bom senso. Com efeito, restou constatado que esse trecho do loteamento que invade a APP está totalmente urbanizado, refugindo à sensatez arruinar moradias e equipamentos urbanos já instalados, se essa providência está longe de garantir que a vegetação retorne a ser o que outrora foi.
5. Ademais, o TAC 'convida' os entes públicos relacionados à política ambiental a cumprirem suas obrigações institucionais junto ao loteamento TERRAS DE BOA VISTA, ao assegurar que o ... ajustamento de conduta não inibe ou restringe as ações de controle, fiscalização e monitoramento de qualquer órgão ambiental, federal e estadual, não limita ou impede o exercício de suas atribuições e prerrogativas legais e regulamentares... *Decerto, a experiência emergente desses autos e de outros processos congêneres é no sentido da inoperância dos órgãos ambientais, especialmente do IBAMA, que deixou de desempenhar a tempo e modo adequados a fiscalização que deveria exercer por meio de sua estrutura executiva no loteamento TERRAS DE BOA VISTA, assomando à custódia da APP atingida somente após a iniciativa do Ministério Público Federal.*
6. Considerando que o TAC abarca plenamente o requerido nessa ação civil pública, que não inclui demolição de obra pré-existente a sua propositura, faz-se de rigor a sua homologação, declarando-se o feito extinto com resolução de mérito, com fulcro no artigo 269, III, do Código de Processo Civil.

ACÓRDÃO
Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, negar provimento à APELAÇÃO e dar parcial provimento à REMESSA OFICIAL tida por interposta, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.
São Paulo, 08 de maio de 2014.
Johonsom di Salvo
Desembargador Federal

(destaques aditados)

Referido acórdão foi objeto de recurso especial já apreciado pelo C. Superior Tribunal de Justiça, lavrado o *decisum* nos seguintes termos:

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 703.837 - SP (2015/0077340-7)
RELATORA: Ministra Assusete Magalhães

AGRAVANTE Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
AGRAVADO: Ministério Público Federal

EMENTA
AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA IMPOSSIBILIDADE DE RECUPERAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.
I. Agravo interno interposto em 29/06/2016, contra decisão monocrática, publicada em 01/06/2016.
II. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face de Daniel Alonso e outros, objetivando impor, aos réus, obrigação de não edificar e de não permitir edificação em imóveis do Loteamento Terras de Boa Vista, que estão localizados em área de preservação permanente, bem como obrigação de retirar cerca de madeira, indevidamente levantada na área, e de implementar projeto de recuperação do local, junto ao órgão ambiental competente.
III. A sentença extinguiu o feito, sem exame de mérito, tendo em vista o compromisso de ajustamento de conduta firmado entre as partes, e o IBAMA interpôs recurso de Apelação, ao qual foi dado parcial provimento, pelo Tribunal de origem.
IV. No caso em comento, o acórdão recorrido, muito embora reconheça que o Termo de Ajustamento de Conduta, firmado entre as partes, não atende, integralmente, à legislação ambiental, à luz da peculiaridade da demanda concluiu pela impossibilidade de restauração da vegetação original, tendo em vista tratar-se de trecho totalmente urbanizado. Assim, concluiu pela razoabilidade do acordo firmado no TAC em discussão.
V. Nesse contexto, o Tribunal de origem, com base na apreciação do conjunto probatório dos autos, reconheceu que "o mapeamento e as fotografias inseridas no projeto técnico de compensação ambiental retratam a existência de casas e muros de alvenaria, fossas sépticas, calçamento de concreto sextavado, postes de energia elétrica, quiosque e tanque ornamental", que "a destruição dessa estrutura não garantiria a restauração da vegetação ao seu status quo, pois os entulhos e resíduos poderiam permear o solo e se tornarem, na verdade, um inconveniente à pretendida restituição da área ao que era antes", que "o TAC firmado contou com a assistência de profissional da Engenharia Agrônoma, que propôs um projeto técnico de compensação ambiental para a recuperação dos 14.867,95 metros quadrados ocupados na faixa de APP, por meio do plantio de 2.479 mudas de espécies nativas da região", que "essa providência, embora insuficiente para restaurar a vegetação original, parece ser a medida mais adequada à singularidade do caso, à luz do princípio da proporcionalidade e do bom senso", concluindo que "o TAC abarca plenamente o requerido nessa AÇÃO CIVIL PÚBLICA, que não inclui demolição de obra pré-existente a sua propositura". Assim, a alteração de tal conclusão exigiria o exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada, em sede de Recurso Especial, a teor do óbice previsto na Súmula 7/STJ. Precedentes: STJ, AgRg no REsp 1.489.001/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES,SEGUNDA TURMA,

DJe de 18/05/2015; STJ, AgRg no REsp 1.467.045/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/04/2015; STJ, AgRg no REsp 1.299.423/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/09/2013.
VI. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO
Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.
Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.
Brasília (DF), 13 de setembro de 2016 (data do julgamento).
Ministra Assusete Magalhães
Relatora

(destaques aditados)

Dessume-se da leitura dos acórdãos ora transcritos que houve a manutenção de TAC ilegalmente celebrado. O loteamento Terras de Boa Vista, em Marília/SP, foi erigido em Área de Preservação Permanente. As construções objeto da demanda invadiram APP consistente em margem de borda de tabuleiro, desrespeitado o limite de 100 metros previsto no Código Florestal. A ação civil pública originária, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra os proprietários dos lotes, contou também com a participação do IBAMA na qualidade de assistente, que integrou a lide após seu ajuizamento.

Ab initio, verifica-se uma impropriedade no entendimento exarado pelo Tribunal Regional: a “conclusão” de que o TAC somente alçaria a condição de *título executivo extrajudicial* se houvesse sido *judicialmente homologado*. Como visto, o TAC já é revestido de tal natureza *por força de lei*, justamente para possibilitar que a correção dos desajustes decorrentes das infrações objeto do compromisso possam ocorrer em âmbito administrativo - e, em caso de seu inadimplemento, abre-se a possibilidade ao órgão público de intentar a ação cabível. Quando o acordo ambiental é homologado em juízo, não é tecnicamente um TAC, pois gera um *título judicial*. A diferenciação entre ambas as situações foi anteriormente apontada. Portanto, o fato de ter havido ou não homologação judicial não retira do TAC sua força executiva extrajudicial.

Deveras, levado o TAC a juízo, não se impõe sua homologação - esta *pode* ser realizada para emprestar-lhe a força de título judicial -, mas sim a extinção do feito sem apreciação do mérito da causa, em razão de ter sido firmado o ajuste extrajudicial. O encerramento da lide, entretanto, somente poderia dar-se após a verificação dos termos e cláusulas compromissórias. Aberta a porta da jurisdição, é dever do magistrado observar se o TAC foi celebrado dentro dos padrões da legalidade, o que não significa invasão do poder discricionário da Administração, tampouco afronta à separação de

poderes. Ademais, era incontroverso ter havido a invasão da margem de APP relativa ao espaço de conservação do tabuleiro; a discussão cingia-se às consequências daí advindas.

Se houve *transação* que diminuiu, ainda que em tese, a proteção do bem jurídico que fora levado à tutela jurisdicional, e deu-se em desacordo com a legislação, impõe-se a declaração de sua nulidade *ex officio*, porquanto se trata de mácula de natureza absoluta. Assim constatado, só restaria concluir pela ilegalidade do TAC que permitiu a manutenção das construções.

Observa-se, ainda, que o julgado considerou ter o TAC atingido o escopo da propositura da ação civil pública, na medida em que teria *abarcado plenamente* o quanto requerido na demanda. A interpretação do pedido realizada pelos julgadores não se coaduna ao real propósito do ajuizamento. Afere-se ter o *Parquet* Federal, em sua exordial, pugnado pela não edificação no local de preservação permanente e pela integral recuperação da área por meio da implantação de projeto de recuperação, ou seja, que cessasse a ação do homem na área e fosse restaurado o ecossistema original. Tal leitura não extrapola o que a parte autora apresentou em suas peças, coaduna-se com seu pleito e com a própria *mens legis*. Em verdade, quando se trata de direitos indisponíveis, ao magistrado é concedido o poder-dever de conduzir a lide de modo que a melhor tutela seja-lhe concedida, encontrando no microssistema dos direitos coletivos a norma mais benéfica para sua efetiva proteção, em razão de seu alcance e importância, e dando-lhe aplicabilidade.

O pedido, tomado em sua essência, volta-se à retomada do ambiente natural sem qualquer edificação, portanto. A compreensão do pedido é o todo arguido e assim deve ser entendido, a partir de sua interpretação lógico-sistemática. Já decidiu o próprio Superior Tribunal de Justiça nesse sentido:

> *O pedido deve ser interpretado de forma a alcançar a maior proteção jurídica possível e a máxima efetividade do provimento exarado. Consoante o entendimento assente do C. STJ: 'O pedido deve ser extraído da interpretação lógico-sistemática da petição inicial, a partir da análise de todo o seu conteúdo' (AgRg no Ag 784.710/RJ, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe de 06.10.2010. No mesmo sentido: REsp 1.159.409/AC, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 21.05.2010; e AgRg no Ag 1.175.802/MG, 5ª Turma, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 15.03.2010). Conforme se ressaltou no julgamento do REsp 1.107.219/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 23.09.2010, 'os pedidos devem ser interpretados como manifestações de vontade, de forma a tornar o processo efetivo, o acesso à justiça amplo e justa a composição da lide'. Vale menção, ainda, a ressalva feita no julgamento do AgRg no REsp 737.069/RJ, 3ª Turma, Rel. Min. Sidnei Beneti, DJe de 24.11.2009, de que 'não viola os arts. 128 e 460 do CPC a decisão que interpreta de forma*

> *ampla o pedido formulado pelas partes, pois o pedido é o que se pretende com a instauração da demanda'. Os precedentes acima denotam a posição consolidada do STJ quanto à necessidade de se conferir ao pedido uma exegese sistêmica, que guarde consonância com o inteiro teor da petição inicial, de maneira a conceder à parte o que foi efetivamente requerido, sem que isso implique decisão* extra *ou* ultra petita*.* (STJ, REsp 1162643, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, v.u., DJe 17/08/2012)

Outro ponto a ser ressaltado é a afirmação de que o TAC celebrado entre as partes *não é um primor de atendimento ao que dispõe a legislação ambiental, até porque deixa livre ao loteamento 14.867,95 metros quadrados dentro de APP.* Houve o reconhecimento expresso por parte da Turma Julgadora quanto à ilegalidade do pacto, pois consabido que a legislação ambiental veda expressamente a ocupação dos espaços de preservação permanente, excetuados as limitadíssimos permissivos listados pelo próprio ordenamento. Significa ter sido constatada a patente ilegalidade do ajuste de conduta e, ainda assim, ter sido relevada *à luz da proporcionalidade e do bom senso.*

A ponderação de valores procedida pelos ilustres julgadores, contudo, não se amolda à principiologia regente do Direito Ambiental. Em nenhum momento foi considerado que a preservação ambiental está diretamente atrelada à dignidade da pessoa humana. A manutenção das construções não é mera questão de ilegalidade, mas de não observância aos próprios primados constitucionais de salvaguarda da existência humana. Dar primazia à realidade constatada em razão da proporcionalidade, aviltando a dignidade, não é jurídica nem eticamente adequado. Tampouco revela bom senso, *data venia*.

Verifica-se o apontamento, ainda, de que houve a elaboração de um projeto de compensação ambiental assinado por “profissional de engenheira agrônoma”, dado que a recuperação do ambiente natural seria impossível em razão da urbanização do local. É outro ponto que não se sustenta. Vale lembrar que a edificação em APP, *quando autorizada pela lei*, deve ser objeto de rígido processo de licenciamento ambiental. No caso, não observado o devido procedimento administrativo, tal circunstância implica na nulidade da atuação administrativa que precedeu o erigir das moradias.

A constatação da profissional, no sentido de que “não era possível a regeneração do local”, não pode ser aceita e não tem o condão de validar a irregularidade. Ao juiz cabe analisar o contexto de acordo com seu livre convencimento, balizado pela lei e pelos elementos probatórios dos autos. Uma “perícia” realizada por especialista ambiental que conclui não ser possível a regeneração do meio ambiente é notoriamente discrepante do que até o *bom senso* revela. Segue transcrição de seus termos, constantes do voto:

> *a destruição dessa estrutura não garantiria a restauração da vegetação ao seu* status quo*, pois os entulhos e resíduos poderiam permear o solo e se tornarem, na verdade, um inconveniente à pretendida restituição da área ao que era antes. Nesse sentido, inclusive é a conclusão do projeto técnico de compensação ambiental -... Um ecossistema torna-se degradado quando perde sua capacidade de recuperação natural após distúrbios, ou seja, perde a sua resiliência. São fatores essenciais para a manutenção da resiliência: banco de plântulas e de sementes no solo, capacidade de rebrota das espécies, chuva de sementes, dentre outros, podem ser perdidos. Dependendo da intensidade do distúrbio tais fatores podem ser perdidos, dificultando o processo de regeneração natural ou tornando-se extremamente lento... (fls. 127)*

Como dito anteriormente, a intervenção antrópica em APP fora do permissivo legal é vedada pelo ordenamento. Nenhuma forma de ocupação ilegal e degradadora do biossistema pode ser mantida pela razoabilidade ou proporcionalidade, na medida em que compromete o equilíbrio ecológico e a dignidade existencial - e nisso não há nada de razoável ou proporcional. Além disso, o projeto de recuperação, ou de “compensação”, não foi elaborado por autoridade ambiental ou perícia oficial, designada pelo juízo, mas por profissional para tanto contratada e que, portanto, tem cunho nitidamente parcial. Inclusive em razão disso foi o IBAMA aos autos impugnar a transação realizada à sua revelia.

É de extrema relevância a circunstância de que o recurso de apelação e o recurso especial tenham sido apresentados pelo próprio IBAMA, órgão ambiental com o máximo poder-dever fiscalizador e responsável pelos licenciamentos ambientais de alta complexidade, que tem atribuição legal para executar as políticas e diretrizes governamentais fixadas quanto ao meio ambiente, bem como exercer o poder de polícia ambiental (artigo 2º da Lei nº 7.735/1989; artigos 2º a 6º da Lei nº 6.938/14981, com a redação dada pela Lei nº 8.028/1990; artigos 1º a 4º do Código Florestal). Se o IBAMA, um dos *órgãos-ápice* da estrutura ambiental, constatou a possibilidade de recuperação da área, este fundamento para validação do TAC não se sustenta. Como anteriormente consignado, a capacidade de autorregeneração do meio ambiente é um fato cientificamente comprovado, além de notório, que tem início quando cessa a indevida ação humana, ainda que sua restauração perdure por longo período - e aqui, vale lembrar que a questão ecológica não é só para esta geração, mas também para as futuras.

O outro fundamento apresentado pelo Tribunal Regional para manutenção do compromisso de conduta foi justamente a omissão do IBAMA em sua função fiscalizadora. Como anteriormente anotado, *a postura administrativa, comissiva ou omissiva, não é hábil a validar condutas ilegais e jamais pode dar-lhes supedâneo*. Ao

revés, devem ser todas regularizadas conjuntamente e restaurada a ordem fática e jurídica, com implemento real da legislação ambiental tal qual concebida. Trata-se de salvaguardar a dignidade da pessoa humana e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como já fartamente visto.

O tema poderia ter sido apreciado pela Corte Superior por ocasião do recurso especial interposto. A violação à proteção integral conferida à APP consubstancia dano *in re ipsa*, é por si lesivo e nocivo. Se não há controvérsia acerca da ocupação de área tida como de máxima preservação e não passível de ocupação, se não há a presença de qualquer exceção legal para a intervenção antrópica, não se trata de situação que demanda reexame de prova ou revolvimento fático-probatório - ao contrário do que entendeu o STJ - mas tão somente a aplicação da letra da lei e das devidas cominações ao infrator. *In casu*, era imperiosa a declaração de nulidade do TAC.

A título de nota, eventual autorização administrativa para a ocupação de terreno consolidado como APP consubstancia ato administrativo nulo, porque editado em afronta à literal disposição dos regramentos atinentes à tutela do meio ambiente, anteriormente apontados. Assim, não tem eficácia, inclusive porque deve ser considerada a impossibilidade de se sustentar o direito adquirido à degradação ambiental, inaplicável a prescrição ambiental. O próprio Superior Tribunal de Justiça tem *posição incisiva* nesse sentido, a qual não foi adotada para fins do caso ora examinado, consoante se depreende do emblemático acórdão a seguir transcrito. Trata-se de situação similar, ocupação indevida de APP por loteamento, “ranchos” construídos às margens de curso d’água, Área de Preservação Permanente Ciliar. Transcreve-se a ementa, de lavra do Ministro Herman Benjamin, com destaque para o excerto em que é também mencionada a impossibilidade de serem legitimadas tais ocupações pela via do Termo de Ajustamento de Conduta:

> *ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CASAS DE VERANEIO ("RANCHOS"). LEIS 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL DE 1965), 6.766/79 (LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO) E 6.938/81 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). DESMEMBRAMENTO E LOTEAMENTO IRREGULAR. VEGETAÇÃO CILIAR OU RIPÁRIA. CORREDORES ECOLÓGICOS. RIO IVINHEMA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NULIDADE DA AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL. SILÊNCIO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA, NO DIREITO BRASILEIRO, DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL TÁCITA. PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE OFÍCIO DE LICENÇA E DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRECEDENTES DO STJ. 1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública ambiental movida pelo*

Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra proprietários de 54 casas de veraneio ("ranchos"), bar e restaurante construídos em Área de Preservação Permanente - APP, um conjunto de aproximadamente 60 lotes e com extensão de quase um quilômetro e meio de ocupação da margem esquerda do Rio Ivinhema, curso de água com mais de 200 metros de largura. Pediu-se a desocupação da APP, a demolição das construções, o reflorestamento da região afetada e o pagamento de indenização, além da emissão de ordem cominatória de proibição de novas intervenções. A sentença de procedência parcial foi reformada pelo Tribunal de Justiça, com decretação de improcedência do pedido. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CILIAR 2. Primigênio e mais categórico instrumento de expressão e densificação da "efetividade" do "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado", a Área de Preservação Permanente ciliar (= APP ripária, ripícola ou ribeirinha), pelo seu prestígio ético e indubitável mérito ecológico, corporifica verdadeira trincheira inicial e última - a bandeira mais reluzente, por assim dizer - do comando maior de "preservar e restaurar as funções ecológicas essenciais", prescrito no art. 225, caput *e § 1º, I, da Constituição Federal. 3. Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao status de peça fundamental na formação de corredores ecológicos, elos de conexão da biodiversidade, genuínas veias bióticas do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal. 4. Compreensível que, com base nessa ratio ético-ambiental, o legislador caucione a APP ripária de maneira quase absoluta, colocando-a no ápice do complexo e numeroso panteão dos espaços protegidos, ao prevê-la na forma de superfície intocável, elemento cardeal e estruturante no esquema maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por tudo isso, a APP ciliar qualifica-se como território* non aedificandi*. Não poderia ser diferente, hostil que se acha à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas previstas em lei, de caráter totalmente excepcional e em* numerus clausus*, v.g., utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto). 5. Causa dano ecológico* in re ipsa*, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação* propter rem *de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. Precedentes do STJ. LICENCIAMENTO AMBIENTAL 6.* ***Se é certo que em licença, autorização ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao Administrador, quando implementa a legislação ambiental, incumbe agregar condicionantes, coartações e formas de mitigação do uso e exploração dos***

> ***recursos naturais - o que amiúde acontece, efeito de peculiaridades concretas da biota, projeto, atividade ou empreendimento -, não é menos certo que o mesmo ordenamento jurídico não lhe faculta, em sentido inverso, ignorar, abrandar ou fantasiar prescrições legais referentes aos usos restringentes que, por exceção, sejam admitidos nos espaços protegidos, acima de tudo em APP****. 7.* ***Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação****. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir. 8. Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado.*
> *(...)*
> *10. Recurso Especial parcialmente provido para anular o acórdão dos Embargos de Declaração.*
> *(STJ, REsp 1245149, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, v.u., DJe 13/06/2013).*
>
> *(destaques aditados)*

Comparados os julgados, destoa o entendimento inicialmente analisado daquele já exarado em diversas outras ocasiões parelhas pelo próprio STJ. A validação de TAC sob tais fundamentos não pode, assim, servir como parâmetro para definir a justa postura acerca da *quaestio*.

Uma das grandes questões que pede a atenção do Judiciário é a falta de homogeneidade em suas decisões - o que se tenta resolver pelas vias de incidentes e recursos repetitivos, súmulas vinculantes e outros instrumentos processuais - para que casos idênticos não sejam apreciados de modo diametralmente opostos. Em uma situação, a construção invasiva de APP é mantida e considerado legítimo o aval administrativo por meio de TAC. Em outra, determina-se a demolição das edificações e a restauração ambiental, como no caso que será a seguir examinado.

Passa-se à análise do segundo acórdão, exarado pela Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, a qual decidiu lide idêntica em sentido contrário ao da Sexta Turma da mesma Corte, qual seja, indevida invasão de borda de tabuleiro por construções erigidas a menos de 100 metros de sua margem.

A ação originária foi ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a Cooperativa Habitacional dos Comerciários do Estado de São Paulo - Seção Marília II, responsável pelo projeto do loteamento Vila dos Comerciários II e sua aprovação junto aos órgãos públicos. Compôs o polo passivo, também, a Prefeitura de Marília. Da mesma forma que no caso anterior, atuou o IBAMA, na qualidade de assistente, em litisconsórcio ulterior. No decorrer da demanda, foi celebrado TAC entre o Ministério Público e a cooperativa para o fim de serem mantidas as construções. O argumento foi exatamente o mesmo: a impossibilidade de regeneração do local em razão de sua urbanização. Traz-se à colação a ementa:

> *APELAÇÃO CÍVEL Nº 0004122-90.2007.4.03.6111*
> *RELATOR: Desembargador Federal André Nabarrete*
> *APELANTE: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA*
> *APELADO: Cooperativa Habitacional dos Comerciários do Estado de São Paulo - Seção Marília II*
> *APELADO: Prefeitura Municipal de Marília/SP*
> *APELADO: Ministério Público Federal*
>
> ***EMENTA***
> *CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. ARTIGO 225, CF/88. LEIS 4.771/1965, 6.938/1981, 7.347/1985, 12.651/2012. RESOLUÇÃO CONAMA 303/2002. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANO AMBIENTAL IN RE IPSA. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E PROPTER REM. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. CONDUTA, NEXO E DANO COMPROVADOS. CONDENAÇÃO A OBRIGAÇÕES DE FAZER E À RESTAURAÇÃO AMBIENTAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DESCABIMENTO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL PARCIALMENTE PROVIDAS.*
> *I. Em sede de ação civil pública, é cabível o reexame necessário, à semelhança do que se verifica no manejo da ação popular, aplicando-se por analogia o art. 19 da Lei nº 4.717/65, em decorrência da interpretação harmônica do microssistema de tutela dos interesses difusos e coletivos. Precedentes do STJ.*
> *II. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Município de Marília e cooperativa local com o objetivo de impor obrigações de fazer em razão da indevida intervenção em área de preservação permanente, consistente na construção de casas, ruas asfaltadas, sarjetas e servidões com galerias pluviais na faixa de cem metros contada a partir da borda do tabuleiro, local* non aedificandi.
> *III. As áreas de preservação permanente não podem sofrer qualquer tipo de intervenção, à exceção daquelas expressa e*

taxativamente autorizadas pela lei, mediante o devido procedimento administrativo junto às autoridades ambientais, legalmente embasado, vedada inclusive a celebração de termo de ajustamento de conduta que tenha por escopo a manutenção da ocupação em afronta à legislação. Precedentes do STJ.

IV. Constitui área de preservação permanente, pelo só efeito da legislação, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a cem metros em projeções horizontais (Leis nº 4.771/1965, nº 12.651/2012, Resolução CONAMA nº 303/2002).

V. Impossibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta que autorize ocupação em área de preservação permanente mediante compensação ambiental, ainda que se revele pleito sucessivo na demanda, em razão da patente afronta aos regramentos regentes da matéria, situação que revela o interesse processual para ajuizamento da ação e torna imperioso o reconhecimento da nulidade do ajuste administrativo homologado pelo Juízo a quo.

VI. Maduro o feito para julgamento, impõe-se a apreciação das questões preliminares suscitadas e do mérito, nos termos do artigo 515, § 2º, do CPC.

VII. A Mata Atlântica é ecossistema que constitui patrimônio nacional, nos termos do artigo 225, § 4º, da CF/88, e o espaço sub judice está localizado dentro de tais limites. Essa realidade enseja a competência da Justiça Federal para a apreciação do presente feito, além da legitimidade ativa do Ministério Público Federal (artigos 1º, I, e 5º da LACP) e do IBAMA, ente responsável pelo exercício do poder de polícia na área. Precedentes do STJ.

VIII. Legitimidade passiva ad causam *da cooperativa e do município, em virtude da plausibilidade de sua contribuição para a existência do dano ambiental, seja por conta da aprovação do projeto na via administrativa, seja em razão de sua execução física.*

IX. A proteção ambiental detém status *constitucional e os agentes infratores, pessoas físicas ou jurídicas, estão sujeitos a sanções civis, penais e administrativas, cuja incidência pode ser cumulativa, ante sua autonomia (art. 225, § 3º, CF/88, art. 4º, VII, c/c art. 14, § 1º, Lei nº 6.938/81). O tema é também regido pelo primado do devido uso da propriedade (artigos 182 e 186 da CF), a intitulada função socioambiental, a qual permeia a dimensão da tutela ambiental (artigo 1.228, § 1º, do Código Civil).*

X. O desmatamento, ocupação ou exploração de área de preservação permanente, bem como a supressão de vegetação ou impedimento à sua regeneração em tais terrenos, configuram dano ecológico in re ipsa*, o qual dispensa até mesmo prova técnica de lesividade específica e enseja a obrigação* propter rem *de restaurar a plenitude ambiental, indenizar pela degradação e igualmente terceiros afetados, sob a sistemática da responsabilidade civil objetiva e da teoria do risco integral.*

XI. Dessume-se a obrigação de reparar pela ocorrência de dano ambiental quando há atuação em desconformidade aos regramentos de proteção ao meio ambiente e nexo de causalidade entre tal comportamento e o prejuízo causado.

XII. Impossibilidade de responsabilização do município pela ocorrência de lesão ao meio ambiente, porquanto de sua conduta não decorreu o dano, tampouco concorreu de qualquer modo para sua existência, seja de forma comissiva, seja de forma omissiva. A aprovação do projeto para construção do condomínio, pelas autoridades municipais, deu-se dentro da estrita margem da

> *legalidade e em observância aos regramentos aplicáveis à espécie, de modo que não se evidencia nexo de causalidade entre sua atuação e o alegado dano.*
> *XIII. Restou comprovada a atuação da cooperativa em desrespeito ao projeto aprovado pelas autoridades e em violação aos normativos de proteção ao meio ambiente quando da execução física do projeto do condomínio, porquanto construiu em local* non aedificandi*, a saber, dentro do limite de cem metros da borda do tabuleiro, o que revela nexo de causalidade entre sua conduta e o resultado lesivo e torna imperiosa sua responsabilização pelo dano ambiental.*
> *XIV. Descabimento da condenação ao pagamento de honorários advocatícios, em razão da interpretação sistemática e isonômica do art. 18 da Lei nº 7.347/85. Custas* ex lege*. Precedentes do STJ.*
> *XV. Sentença reformada para julgar parcialmente procedente a ação a fim de condenar a cooperativa a demolir as casas que construiu no loteamento dentro da área de preservação permanente da Mata Atlântica, existente na faixa de cem metros a partir da linha de ruptura do tabuleiro, e restaurado o meio ambiente degradado, sob pena de multa diária de R$1.000,00.*
> *XVI. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, parcialmente providas.*
>
> ***ACÓRDÃO***
> *Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento à apelação para reformar a sentença, inclusive por força do reexame necessário, para julgar parcialmente procedente a ação a fim de condenar a cooperativa a demolir as casas que construiu no loteamento dentro da área de preservação permanente da Mata Atlântica, existente na faixa de cem metros a partir da linha de ruptura do tabuleiro, e restaurado o meio ambiente degradado, sob pena de multa diária, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.*
> *São Paulo, 04 de novembro de 2015.*
> *André Nabarrete*
> *Desembargador Federal Relator*
>
> *(destaques aditados)*

O entendimento esposado pelos julgadores está em coadunação à principiologia ambiental e aos regramentos regentes do tema, na forma delineada no presente estudo, motivo pelo qual será feita apenas a apresentação das nuances fáticas para fins de comparação com o caso anterior.

Nesta segunda situação, a cooperativa iniciou a execução do projeto do condomínio com invasão da margem de preservação permanente, motivo pelo qual foi instada pelas autoridades e pelo Município de Marília a apresentar novo projeto que *respeitasse integralmente* os espaços legalmente protegidos, cujo compromisso foi tomado por meio de um primeiro TAC. Apresentado novo projeto, foi devidamente aprovado pela Administração Pública - licença ambiental e alvarás - para a consecução das obras. No entanto, no momento de execução do projeto, não se ateve a seus termos

e passou a urbanizar a área de preservação. A empreendedora, assim, mais uma vez desbordou dos limites do ordenamento e do próprio TAC, pois a invasão do espaço de proteção permanente refugiu à lei e aos termos aprovados pelos gestores públicos. Por tal motivo, inclusive, foi intentada a demanda. Transcreve-se excerto do voto:

> *A cooperativa apresentou o novo projeto dentro dos padrões técnicos ajustados, em coadunação aos normativos de preservação ambiental, e foi, em consequência, devidamente aprovado pelas autoridades administrativas e ambientais (fls. 102 e seguintes). No entanto, no momento da execução física do empreendimento, a corré desrespeitou os termos pactuados, porquanto construiu em local* non aedificandi*, a saber, dentro do limite de cem metros da borda do tabuleiro, o que desatendeu aos deveres constantes do termo de ajustamento de conduta e, por consequência, violou as normas de proteção ambiental.*

Desrespeitado o primeiro TAC, foi ainda celebrado um segundo TAC após o ajuizamento da demanda, este homologado pelo magistrado de primeira instância. Note-se, todavia, que o primeiro TAC não admitiu a construção em APP, obrigada a cooperativa a refazer o projeto e a se submeter a novo processo administrativo para sua aprovação. Não obstante, manteve sua conduta ilícita e, ignorados os termos do primeiro ajuste de conduta, invadiu a margem de proteção do tabuleiro.

Com efeito, não merece qualquer guarida tal ilegítima postura. Não poderia o Ministério Público Federal, responsável pela tutela do bem jurídico em comento, ter anuído com a celebração de um segundo TAC, menos ainda para manutenção das construções que estavam *ab initio* irregulares, acobertando tamanha insistente ilicitude. O IBAMA, assim, insurgiu-se contra a celebração e respectiva homologação do TAC por meio do recurso de apelação levado à Corte Regional.

No tocante à responsabilidade ambiental do Município de Marília, acabou por ser afastada. Constatou-se que a municipalidade atuou dentro da legalidade e, quando da celebração do primeiro TAC, exigiu que o projeto respeitasse os limites de preservação ambiental. Segue a transcrição desta parte voto:

> *Quanto à atuação do Município de Marília, não se entende ter agido de modo a colaborar de qualquer maneira para a concretização do prejuízo ao meio ambiente* sub judice*, qual seja, a invasão de área de preservação permanente consistente em cem metros a contar da borda de tabuleiro (ruptura de relevo). Como visto, em decorrência da celebração do primeiro termo de ajustamento de conduta, a cooperativa procedeu à elaboração de novo projeto e o submeteu à aprovação das autoridades competentes, tanto no âmbito municipal quanto estadual, inclusive das autoridades ambientais responsáveis (fls. 102/103, 109/112). Assim, está evidenciado que a aprovação do novo projeto por parte do município ocorreu dentro da estrita margem da*

> *legalidade, em observância aos regramentos aplicáveis à espécie e ao pacto administrativo. O que se verificou, como acima consignado, foi o desrespeito dos termos pactuados pela cooperativa, a qual não observou o projeto aprovado pelas autoridades no momento de sua consecução. Desse modo, sobre o município não pode recair qualquer responsabilização, porquanto de sua conduta não decorreu o dano ambiental, tampouco concorreu de qualquer modo para sua existência, seja de forma comissiva, seja de forma omissiva. Assim sendo, não há que se falar em nexo de causalidade entre a atuação da municipalidade e o dano ambiental, razão pela qual não deve ser compelida ao cumprimento dos pedidos formulados pelo autor, cuja pretensão condenatória deverá recair exclusivamente sobre a cooperativa.*

O segundo acórdão, portanto, julgou o feito de modo a atender a dignidade da existência humana e efetivar a tutela do meio ambiente para mantê-lo ecologicamente equilibrado, na medida em que determinou a demolição das construções que invadiram a APP e a implantação de projeto para o pleno restabelecimento ambiental. A postura ilegal da empreendedora não poderia jamais ter sido beneficiada com o permissivo de manutenção das edificações. Como já dito, não se pode utilizar o TAC para acobertar condutas ilícitas que violam a legalidade e a ética, bem como revelam o descaso pelo meio ambiente - que é, no fundo, o descaso pela própria humanidade.

Para finalizar e corroborar o quanto consignado, colaciona-se acórdão de lavra do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI/MC 3540. Na ementa e em seu voto, o Ministro alerta para a necessidade de conservação das APP, dada sua mais alta relevância para a existência humana, e como a insaciável sede pelo crescimento econômico não pode se sobrepor ao direito fundamental da existência digna humana, diretamente atrelado à sadia qualidade do ambiente:

> *MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE **METAINDIVIDUALIDADE** - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - **SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE** - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS*

ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - ***COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES*** *(FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. -*

(...)

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - ***A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.***

(...)

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

(...)

A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4o do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das ***atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior***

> ***vulnerabilidade reclama proteção mais intensa****, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.*
> *(...)*
> ***É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).***
> *(ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)*
>
> *(destaques aditados)*

4. CONCLUSÃO

> *Se o dever em relação ao homem se apresenta como prioritário, ele deve incluir o dever em relação à natureza, como condição de sua própria continuidade e como um dos elementos da sua própria integridade existencial.* (JONAS, 2006)

O intento do presente trabalho é demonstrar a impossibilidade de ser o Termo de Ajustamento de Conduta utilizado para legitimar indevidas ocupações nas Áreas de Preservação Permanente - e como tal uso representa retrocesso da consciência ambiental. Fez-se, inicialmente, uma *abordagem ecológica* sobre a importância desses espaços. Florestas, rios, montanhas, sua função natural e interação com o ser humano. A essencialidade e relevância desses espaços. O homem, frente a isso, a regular juridicamente sua salvaguarda e a possibilidade ou não de intervenção nesses locais de máxima importância para a existência digna no planeta. A legislação de proteção. Alguns dos instrumentos criados para incrementar a sua preservação e a forma de sua utilização para o bem comum - e como, muitas vezes, estão em desalinho com a legislação por minorar a tutela legal que ainda é pouca. As escolhas administrativas deveriam tomar o direcionamento que leva à finalidade última humana, a mais relevante: viver bem e com qualidade existencial.

O Poder Público tem o poder-dever de zelar pelo bem-estar da população e do território sob sua custódia. Os cidadãos a ele outorgam a missão institucional de proteger o patrimônio público, salvaguardar os direitos em todos os níveis, individuais, coletivos, difusos, de toda e qualquer geração, dimensão.

Sob o prisma jurídico, consoante delineado, é absolutamente ilegítima a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta para fins de manutenção de qualquer forma de ocupação de Áreas de Preservação Permanente fora das exceções legais - que já são muitas, diga-se. Sob o viés ético-ambiental, mais ainda. O infrator não pode ser assim premiado.

O ajuste de conduta ambiental revela as incertezas legislativas. Sua consecução é, por vezes, arremedo do que a lei - ainda - não consegue acertar. Poderá? O Judiciário, mesmo algumas vezes errante, tenta também ajustar a ação do violador. Como identificar e solucionar a real violação ambiental? O ordenamento jurídico é uma baliza e um dos mais importantes parâmetros está no primado constitucional da dignidade da pessoa humana. O que parece ser muitas vezes esquecido.

A função *administra-tiva* é *administra-vida*, nesse exato sentido, pois significa gestão do interesse público em seu amplo aspecto, o escopo de alcançar a convivência social harmônica e atender aos interesses do povo em sua maior medida. A intitulada *reserva do possível* é muitas vezes apresentada como escusa para que se deixe de cumprir metas de governança prometidas e mesmo os mandamentos constitucionais, inclusive o não atendimento ao mínimo que deve ser provido e que encontra relevante previsão em nosso ordenamento - o mínimo existencial.

A fundamentalidade dos direitos deve ser tomada em seu aspecto material, essencial, de efetiva consecução - e não garantidos de modo formal, apenas na letra da lei, sem qualquer efetividade (SARLET, 2007).

Sob o pretexto da *reserva*, utiliza-se o Poder Público de subterfúgios para deixar de executar políticas básicas como saúde e educação - o que se dirá de investimentos na proteção ao meio ambiente, ainda mais quando este colide com fortes interesses econômicos.

Muitas vezes o homem, por se considerar superior ao seu entorno, dele abusa. Tal atitude inevitavelmente contra ele se volta. Amenizar a obrigação de proteção ambiental é colocar em risco a própria existência humana. Essa *efetiva* consciência parece estar ainda distante da maior parte dos habitantes de nosso planeta. A análise de casos apresentada assim ilustra. Não se está a dizer que a proporcionalidade e razoabilidade devem ser abandonadas e que a bandeira verde deve estar acima de tudo e todos. O meio ambiente e o homem precisam - e devem - caminhar juntos em harmonia. O homem não vive nem sobrevive sem a firmeza do solo sob seus pés, sem ar e água que nutram seu ser.

A falsa percepção de superioridade leva, gradualmente, à ruína de todo o sistema. Ruína que se inicia silenciosa, cresce despercebida e depois eclode assustadoramente. Bomba atômica que lentamente germina.

O desastre ocorrido em Mariana, Minas Gerais (2015), é um grande alerta. Acaso as autoridades responsáveis estivessem imbuídas de atento zelo, poderia ter sido evitado. Acaso os empreendedores tivessem real consciência de suas ações, idem. O que resta agora, nos ecossistemas atingidos, é *não-vida* sob a lama.

Estratégias para driblar os procedimentos de licenciamento ou torná-los simplificados para atender a interesses econômicos sem vinculá-los à preservação ambiental não podem ser tolerados. É imprescindível desenvolver a existência no planeta com *sustentabilidade*. Se assim não for, esse desdém há de voltar-se contra toda a humanidade - como já está a ocorrer. Não se podem admitir exceções, mesmo diminutas, que solapam a *mens legis*, ao argumento de atenderem a determinados interesses, pois seu conjunto agride o meio ambiente e causa evidente dano a toda a coletividade.

O homem não precisa se curvar ou levar a questão ambiental ao extremo, frise-se. Extremo, o termo bem o diz, não é equilíbrio. Também não se pode dela desdenhar ou a tornar mero mecanismo para êxitos imediatistas. O desenvolvimento dessa consciência integral leva o ser humano a conquistar cada vez mais e de forma harmoniosa. É questão de respeito - do homem por si mesmo. Conduz a pequenas ações, de cada um de nós a cada dia. Um dia por vez leva a toda uma vida. Uma vida leva à sociedade. Pequenos gestos, somados, têm grande poder.

A atuação de cada ser humano, em qualquer condição - administrador, jurista, fiscal, açougueiro, agricultor, cidadão - determina a direção de seu próprio caminho. Escolhas fazem de nós o que somos. E o que queremos para nosso presente, para os dias que estão por vir?

O escopo desta abordagem é, também, deixar a sincera semente de um alerta para o expandir da consciência. Através do conhecimento técnico, atingir o existencial e vice-versa, pois são inseparáveis e complementares. A compreensão técnica é uma parte importante para a preservação ambiental. Mas a existencial é igualmente relevante: sentir-saber que somos integrantes do meio ambiente traz outro nível de percepção e revela o caminho para que não se retroceda na busca pelo equilíbrio e harmonia entre o homem e o seu entorno. Parte e Todo simultaneamente.

O ambiente externo desordenado e destruído provoca, consequentemente, desordem e destruição no ambiente interno. Se o ser humano não cuida da saúde das áreas sensíveis do planeta, estará também comprometendo sua própria saúde. Parte e Todo interligados.

A preservação das APP é de crucial importância para a existência humana. São espaços visíveis e invisíveis pelos quais flui vida que dá sustentação ao homem. A relevância que têm não pode ser subestimada, tampouco negociada. As condições para a excepcional ocupação de APP, atreladas a atividades de baixo impacto, utilidade

pública e interesse social, devem ser submetidas a restritiva interpretação e rigoroso procedimento administrativo, sob pena de se entrever, em tais regramentos, a possibilidade da *brecha* para a ocupação e degradação voltadas à indevida exploração econômica, o que refoge ao escopo último da proteção ambiental preceituada no ordenamento, emanada da norma constitucional.

A ocupação dos espaços de preservação permanente indevidamente autorizada pelas autoridades não pode ser mantida, sob pena inclusive de tornar o ordenamento pátrio *natimorto*. Os compromissos de ajuste de conduta relativos a infrações ambientais são instrumentos criados pela legislação, pelo homem, para defesa dos interesses difusos e coletivos, não para sua utilização como manto a fim de que, em verdade, sejam alcançadas outras finalidades. A barganha ambiental compromete a existência digna humana. Até que ponto o homem quer negociar a qualidade de sua própria vida?

O gestor público ambiental, em qualquer nível ou posição, deve se pautar pela legislação, pelos princípios ambientais, em especial, da preservação e precaução - também pela ética, probidade e bom senso. Deve, porém, ser de igual modo guiado por *consciência ecológica*. Se há instrumentos colocados à disposição para coibir atuações que degradem o meio ambiente, devem para tal escopo ser utilizados - não para legitimar agressões que o usurpam. Nas palavras do Ministro Herman Benjamin:

> *Nenhum órgão ambiental - irrelevante a supereminência, instância administrativa ou especialização técnica que exiba - detém poder para contrariar o legislador ou, na falta de legislação, o velho e conhecido bom senso, algo que não se confunde com o senso comum, que, frequentemente, àquele se opõe.* (STJ, REsp 1245149)

Pequenos gestos têm grande poder. Uma licença ambiental indevida ou um projeto ambiental que propositalmente desconsidera aparentes detalhes podem levar a graves consequências para a sociedade - desastres que devastam e hão de demandar precioso tempo, recursos e energia para serem revertidos. Os atos administrativos, dos particulares, de cada um de nós, há ser responsável. Cita-se, mais uma vez, os dizeres do mencionado Ministro do STJ:

> *(...) inadmissível pretender que licença ou autorização inválida, que despreza prescrições legais ou regulamentares imprescindíveis à sua emissão, se preste a legitimar exploração ou ocupação irregular. Fora de propósito, portanto, cogitar que presunção de legitimidade do ato administrativo (que transporta dupla presunção, de legalidade e de verdade dos fatos) cubra a autorização ou licença ambiental com uma espécie de manto de insindicabilidade judicial. Ora, escorreitamente ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, não passa de* iuris tantum *tal presunção, a de se aceitarem como verdadeiros e conformes ao*

> *Direito os atos emitidos pela Administração Pública, e 'só existe até serem questionados em juízo'.* (STJ, REsp 1245149)

O papel do Poder Judiciário tem sido de crucial importância para a questão ambiental. Os julgados apresentados revelam como uma realidade de degradação, inclusive administrativamente avalizada, pode acabar por receber também conivência jurisdicional. Os membros da magistratura, em sua maioria, não têm conhecimento técnico na área do meio ambiente. Mas têm auxiliares. Têm o próprio Direito e este, bem aplicado, muitas vezes *per si* pode reverter as irregularidades administrativas. O Judiciário vem desempenhando importante papel na seara ambiental. Verificada a ilegitimidade da ocupação e sua "regularização" por meio de TAC, há de ser anulado o compromisso ambiental por acintosa ausência de coadunação com o ordenamento. Essa postura não é *ainda* adotada de modo uniforme, infelizmente. Nota-se, *ainda*, complacência e permissividade, o recalque em apontar com firmeza que o ser humano precisa cuidar da qualidade de sua vida, que abarca o cuidado com as áreas sensíveis de preservação - como as APP. Permitir pequenas ocupações, pequenos ajustes pela via do TAC, é o mesmo que deitar pequenas doses de veneno sobre o globo, que está a matar o planeta não só para as futuras gerações, mas para o agora.

> *O bom juiz põe o mesmo escrúpulo no julgamento de todas as causas, por mais humildes que sejam. É que sabe não haver grandes e pequenas causas, pois a injustiça não é como aqueles venenos que, tomados em grandes doses matam, mas tomados em doses pequenas, curam. A injustiça envenena mesmo em doses homeopáticas.* (CALAMANDREI,1997)

Não se está a defender a indiscriminada intervenção jurisdicional. Ao contrário. O papel preservacionista, consoante nossa própria ordem constitucional, cabe a todos nós. Institucionalmente, foi outorgada em primeiro plano à Administração Pública, competência comum dos entes federativos. Não haveria sequer necessidade de intervenção do Judiciário se os parâmetros legais fossem observados e direcionados à preservação do *meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Mas o ser humano é falível, somos. Face ao deslize administrativo, caberá o socorro judiciário - e que seja na exata e legítima medida, para que não se viole a separação e interdependência entre os poderes.

Os ajustes relativos à indevida ocupação de APP não podem vulnerar a legislação, não só porque se trata postura ilegal, mas porque coloca em risco a existência humana - enfatize-se uma vez mais. Um estuário, já poluído, não autoriza que por isso nele continuem sendo depositados dejetos; uma encosta ocupada não permite que ali sejam realizadas mais intervenções. Um erro não pode atrair outro. Ao revés, o erro chama sua reparação. E a reparação ambiental nunca é tardia, é sadia.

Áreas hoje degradadas podem ser, sim, recuperadas, desde que haja empenho, paciência e consciência. Mesmo grandes desastres são passíveis de correção ambiental. Hiroshima e Nagasaki se reergueram com esforço, determinação e confiança. A postura frente à vida faz toda a diferença.

Espaços ecológicos de preservação permanente são áreas constituídas de faixas contínuas, onde ocorre o intitulado *fluxo gênico* que, acaso interrompido, traz desequilíbrio ao ambiente. Sua conservação está diretamente ligada à problemática da extinção de espécimes - seja da flora ou da fauna. Que não sejamos a próxima espécie a ser extinta. O ser humano já vislumbra e sente a doença do planeta que habita. Voltará a ser nômade? Para onde? A busca por vida fora do globo terrestre é um forte indicativo de que se não cuidarmos deste espaço ele não mais será hábil a alicerçar nosso sustento.

O Poder Público não pode sucumbir ao *clamor nômade*. Destruído o meio ambiente, sua regeneração, a depender do dano ocorrido, não permitirá nele a existência desta e das mais próximas gerações. Assim prejudicado, irá o homem para outro espaço, mais outro e outro então. O céu é infinito, abarca todas as possibilidades, inclusive o tempo. Mas o globo terrestre é finito. Não há mais espaço - literalmente - para abusos ambientais de nenhuma *estirpe*. Um prejuízo ao meio ambiente em um determinado local há de reverberar, bradar sua degradação, ainda que em outro local se verifique o resultado e mesmo que não seja imediatamente perceptível.

Há diversas alternativas para a reconstrução ambiental saudável. A agricultura orgânica sustentável é um exemplo em contraponto à cultura de transgênicos e até mesmo à pesca predatória. A questão da alimentação é crucial, dura, triste em tantos locais. Mas o constante desmatamento não resolverá esse problema, apenas levará o planeta a ser um grande deserto onde nada mais brotará.

O ser humano busca respostas no Universo. Mas aqui há muito a nosso próximo alcance que pode ser feito. Muitas soluções estão no próprio Universo interior. E a essa reflexão compartilhada, em consciência comportamental, chama este singelo estudo. Temos a faculdade de agir - *facultas agendi*. Faculdade é potência, aptidão (TELLES JUNIOR, 2014). O homem consciente de sua capacidade tem infinitas possibilidades em suas mãos, pés, mente, para crescer e evoluir. Para avançar com equilíbrio. Caminhar em direção à sua felicidade.

Constelações estão distantes da humanidade. Estarão? Fisicamente, sim. Mas o ser humano das estrelas se aproxima com sua mente, sente-se por vezes uma delas, várias delas. Em sua existência, é estrela com todo o potencial de iluminar. Em sociedade: constelação - a latência de uma sociedade cósmica, harmoniosamente ordenada. Quando realmente percebemos que tudo permeia tudo, sentimo-nos *parte*, e não *à parte*. Somos parte de uma árvore, um tigre-siberiano, uma cachoeira rumo ao

oceano. Somos todos estrelas, cada um brilhando sua própria, única e inigualável luz, a viver dentro desta preciosa constelação terrestre da qual não podemos inconsequentemente abrir mão, para que continuemos estrelas, brilhando em nossa Terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVATAR. Direção e roteiro: James Cameron. Produção: James Cameron, Jon Landau. 2009. Inglês. Legendado. Colorido. Duração: 162m.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade e suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

CALAMANDREI, Piero. Eles, os juízes, vistos por nós, os advogados. Tradução: Ivo de Paula. São Paulo: Pillares, 2013.

CAPRA, Fritjof. O Tao da Física. 24ª ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CHERNG, Wu Jyh. I Ching: a alquimia dos números. Rio de Janeiro: Mauad, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. RODRIGUES, Marcelo Abelha. NERY, Rosa Maria Andrade. Direito Processual Ambiental Brasileiro. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual de direito ambiental e legislação aplicável. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

JONAS, Hans. O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro, Contraponto, Ed. PUC-Rio, 2006.

LACROIX, Jean-Yves. A Utopia: um convite à filosofia. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar Jorge Ed., 1996.

LEFF, Enrique. Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução: Lúcia Mathilde Endich Orth. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em geral. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAZZILLI, Hugro Nigro. O Inquérito civil. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Disponível em <www.prsp.mpf.mp.br>, <www.prba.mpf.mp.br>. Acessado em dezembro de 2016 e janeiro de 2017.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação Civil Pública e Reparação do Dano ao Meio Ambiente. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2004.

NERY, Ana Luiza de Andrade. Compromisso de Ajustamento de Conduta. Teoria e análise de casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo: Método, 2009.

PALÁCIO DO PLANALTO - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acessado em dezembro de 2016 e janeiro de 2017.

RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. A origem histórica do conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil. Rio Grande do Sul: Revista Thema, 08(01), 2011.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Disponível em <www.stj.jus.br>. Acessado em dezembro de 2016 e janeiro de 2017.

TELLES JUNIOR, GOFFREDO. Direito Quântico: ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO (TRF3). Disponível em <www.trf3.jus.br>. Acessado em dezembro de 2016 e janeiro de 2017.

V FOR VENDETTA (V de Vingança). Direção: James McTeigue. Roteiro: Lilly Wachowski e Lana Wachowski. Produção: Joel Silver, Lilly Wachowski e Lana Wachowski. Autor da obra original: Alan Moore. 2006. Inglês. Legendado. Colorido. Duração: 132min.

WALL-E (Wall-e). Direção: Andrew Stanton. Produção: Jim Morris, John Lasseter. Roteiro: Andrew Stanton, Pete Docter. 2008. Inglês. Legendado. Colorido. Duração: 98m.

WHAT THE BLEEP DO WE KNOW !? (Quem somos nós!?). Direção, produção e roteiro: Mark Vicente, William Arntz, Betsy Chasse. Trilha Sonora: Christopher Franke. 2004. Inglês. Legendado. Colorido. Duração: 2h26.

YOSHIDA, Consuelo Moromizato Yatsuda. A proteção do Meio Ambiente e dos Direitos Fundamentais Correlatos no Sistema Constitucional Brasileiro. (IN): Temas Fundamentais de Direitos Difusos e Coletivos: Desafios e Perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.