



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Processo n. E-07/202.749/2003

Data 04/09/2003 Fls. 352

Rubrica

ID: 2347604-5

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2019.

Parecer nº 34/2019 - GTA

Ref.: Processo nº E-07/202.749/2003

Consultoria Jurídica. Análise sobre a viabilidade de tornar o TAC sem efeito. Alegado vício formal na publicação do TAC e ausência de autorização da nova gestão do INEA.

I. RELATÓRIO

1.1 – Consulta de fls. 350 e 351

Trata-se de consulta jurídica realizada pela Presidência do Inea sobre a viabilidade de tornar sem efeito a publicação do TAC de fls. 333, e conseqüentemente o Termo de Ajustamento de Conduta de fls. 321/332, tendo em vista o instrumento ter sido assinado pela gestão anterior do INEA e publicado durante a nova gestão, sem a autorização, portanto, do atual Presidente e do novo Diretor de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas - DIBAPE.

Foi consignado na consulta, ainda, ausência da data de celebração e de assinatura das testemunhas no instrumento acostado às fls. 321/332, bem como a necessidade de modificar as Cláusulas Quarta e Quinta, conforme orientação da DIBAPE à fl. 348.

À fl. 346, foi juntado concordância da Compromissada (Eloc Empreiteira) em relação às modificações sugeridas pela DIBAPE.

Neste ensejo, a DIBAPE encaminhou nova minuta de TAC, presa à contracapa, para análise e manifestação desta Procuradoria.



inea instituto estadual
do ambiente





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

II. FUNDAMENTAÇÃO


2.1 – Considerações iniciais

Como observado no relatório acima, tanto o Compromitente (INEA) como a Compromissada (ELOC) já concordaram em celebrar novo termo de ajustamento de conduta em razão do suposto vício na publicação do TAC. Todavia, antes de analisar a possibilidade de celebração de um novo TAC, deve ser enfrentado as condições de validade e eficácia do TAC assinado e acostado às fls. 321/232.

Isto porque que o TAC assinado só perde seu efeito (ou é invalidado) se for constatado vício insanável ou alguma ilegalidade que macule o instrumento assinado. No caso de não ter ocorrido alguma destas hipóteses, considerando a teoria dos atos próprios, os efeitos do TAC assinado continuam válidos e eficazes devendo as modificações sugeridas pelo novo diretor DIBAPE (Cláusula Quarta e Quinta) ocorrerem por meio de termo aditivo.

Assim sendo, passemos à análise da (i) natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta; (ii) da força obrigatória de seu cumprimento (*pacta sunt servanda*); (iii) do procedimento administrativo realizado na celebração do TAC de fls. 321/332; e, por fim, (iv) análise da consulta em concreto;

2.2 – Da natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta

Em que pese haver na doutrina outras correntes acerca da natureza jurídica do TAC, esta Procuradoria já se posicionou diversas vezes no sentido de que o Termo de Ajustamento de Conduta *tem natureza de acordo de vontades com eficácia de título executivo extrajudicial com objetivo de promover a adequação de empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras à legislação ambiental, por meio da fixação de obrigações e condicionantes que deverão ser rigorosamente cumpridas, de modo a cessar, adaptar ou corrigir seus efeitos adversos.*¹ 

¹ Item 4.4 da NA-5.001.R-0 – Norma para elaboração de TAC, aprovada pela Deliberação FEEMA nº 541/2008. Publicada no DOERJ em 05 de janeiro de 2009.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

No mesmo sentido, entende Édis Milaré:

(...) o Termo de Ajustamento de Conduta é o mecanismo de solução de conflitos, com natureza jurídica de transação (acordo de vontades), já preordenado à adoção de medidas acauteladoras do direito ameaçado ou violado, destinados a prevenir litígio ou a pôr-lhe fim, **dotando os legitimados ativos de título executivo extrajudicial ou judicial, respectivamente, tornando líquida e certa a obrigação reparatória.**² (grifou-se)

Assim, considerando acordo de vontades entre as partes e a natureza de transação bilateral do instrumento, imperioso ressaltar que o termo de ajustamento de conduta está inserido na esfera contratual.

O estudioso Daniel Roberto Fink,³ citado na obra de Édis Milaré, expressa convencimento de que o TAC é uma transação de caráter contratual cujo regime deve seguir, no que couber, a legislação civil com a devida ressalva, por envolver bens de natureza não patrimoniais e não privados.

No mesmo sentido Nelson Nery Jr.,⁴ que entende o ajustamento de conduta como uma revisitação do instrumento da transação civil, com as mudanças necessárias exigidas pelos direitos e interesses difusos.

Portanto, em razão da natureza transacional, contratual e bilateral do TAC, com fim reparador ambiental, por óbvio, após a sua celebração as partes devem respeitar os princípios do Direito Contratual.

2.3 – Da força obrigatória dos termos ajustados: “Pacta Sunt Servanda”

Dentre os princípios contratuais a serem observados pelo TAC, importante destacar o Princípio da Força Obrigatória dos Contratos (*Pacta sunt servanda*), que encontra seu fundamento de existência na vontade que faz nascer o ato jurídico.⁵

² MILARE, Édis. *Direito do Ambiente*. 10ª Edição. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2015. Pág. 1468.

³ FINK, Daniel Roberto. *Alternativas à ação civil pública ambiental*. In: MILARE, Édis. *Direito do Ambiente*. 10ª Edição. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2015. Pág. 1470.

⁴ NERY JR., Nelson. *Compromisso de ajustamento de conduta*. Revista dos Tribunais nº 629, São Paulo: 1988.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Por se tratar de transação bilateral no qual as partes convergem suas vontades para a obtenção de um fim de interesse difuso específico, uma vez convencionadas obrigações no TAC ficam as partes ligadas pelo vínculo da vontade que as uniu e pelo interesse público de solucionar os problemas encontrados.

O referido vínculo o qual une as partes envolvidas tem caráter universal transcendente, de forma que *“estipulado validamente seu conteúdo, vale dizer, definidos os direitos e obrigações de cada parte, as respectivas cláusulas têm, para os contratantes, força obrigatória.”*⁶

Por este motivo é tão difundido o brocardo que afirma que o contrato faz lei entre as partes (e conseqüentemente o TAC também).

Interessante frisar o entendimento do doutrinador Orlando Gomes em relação ao princípio contratual:

O contrato obriga os contratantes, sejam quais forem às circunstâncias em que tenha de ser cumprido. Estipulado validamente o seu conteúdo, vale dizer, definidos os direitos e obrigações de cada parte, as respectivas cláusulas têm, para os contratantes, força obrigatória.

O STJ também já se manifestou no sentido de ser aplicado o princípio *Pacta Sunt Servanda* durante a execução dos Termos de Ajustamento de Conduta. Observe:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL ADMINISTRATIVO - **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA** - APLICAÇÃO DE MULTA PACTUADA NA PESSOA DO ANTIGO PREFEITO E O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - EXECUÇÃO MOVIDA CONTRA O PATRIMÔNIO PESSOAL DA RECORRENTE - **APLICAÇÃO DA TEORIA DOS CONTRATOS EM SEUS VÁRIOS ITENS: PRINCÍPIO DO PACTA SUNT SERVANDA, PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DA VONTADE E PRINCÍPIO DA RELATIVIDADE DOS CONTRATOS** - AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA RECORRENTE

1 – Conhecido e provido o agravo em recurso especial. *B*

⁵ GAGLIANO, Pablo Stolze. *Novo curso de direito civil. v. VI – Contratos, t. 1: Teoria Geral*. São Paulo: Saraiva, 2005, p.39.

⁶ GOMES, Orlando *apud* GOMES, Sidney Campos. *Algumas restrições ao princípio da força obrigatória dos contratos no compromisso de compra e venda de imóvel*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=566>>. Acesso em: 09 fev. 2006.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

(RECURSO ESPECIAL Nº 1.306.337 – PR. Relator: MINISTRO OG FERNANDES. Data da Publicação 30/08/2018)

Noutro giro, cumpre ressaltar que o princípio da Força Obrigatória dos Contratos somente passa a reger as convenções se todos os requisitos de existência, validade e eficácia tiverem sido observados; isto é, em suma, se os agentes forem legitimados, o objeto for prescrito em lei, possível e de interesse difuso ambiental, e a vontade das partes for real,⁷ ou seja, a obrigação tiver sido pactuada de forma livre e espontânea.


A finalidade do princípio da Força Obrigatória nos TAC's é outorgar segurança aos atos jurídicos firmados, incentivando a sua concretização, tendo em vista a possibilidade de execução da garantia oferecida pela parte compromissada, o que torna o acordo celebrado confiável perante aos interesses coletivos, além de garantir a existência do princípio da Autonomia da Vontade.

Diante do exposto, e considerando que os termos de ajustamento de conduta estão inseridos na esfera contratual, por certo, quando observados os requisitos de existência, validade e eficácia do TAC firmado, obrigatório será o cumprimento de suas cláusulas.

Ciente disto, abaixo analisaremos a existência de tais requisitos e possíveis vícios que possam ter tornado o TAC *sub examen* sem efeito ou inválido.

2.4 – Do procedimento administrativo que ensejou a assinatura do TAC de fls. 321/332

Extrai-se dos autos que ensejou o procedimento de celebração do TAC em questão a instalação de loteamento residencial sem a devida licença ambiental (Loteamento Colina do Conde, localizado no Município de Cachoeira de Macacu/RJ).

Os relatórios técnicos de vistoria juntados aos autos constataram diversos ilícitos ambientais cometidos durante a instalação irregular, como: intervenções em áreas de preservação permanente e captação de água em recursos hídricos sem a devida outorga. 

⁷ Arts. 104 e seguintes do Código Civil.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA


Desta forma, fundamentou a celebração do TAC de fls. 321/332 o Art. 79-A da Lei Federal 9.605/98⁸ (LCA), no intuito de adequar as instalações do loteamento às normas ambientais, de modo que a Compromissada pudesse corrigir os efeitos adversos causados por tal instalação irregular.

Conforme fls. 309, a DIBAPE/INEA e a ELOC (administrada), realizaram reunião para acertarem os termos da minuta de TAC com o fim de fazer cessar os danos já praticados e corrigir os ilícitos ambientais constatados, respeitando-se, portanto, a autonomia de vontades entre as partes.

Acertados os termos do TAC, a DIBAPE encaminhou minuta para manifestação desta Procuradoria, que se manifestou por meio do Parecer GTA 104/2018 - fls. 313/321.

Neste parecer, foi verificado a viabilidade de celebração do termo de ajustamento de conduta, uma vez que o objeto pretendido se enquadrava na fundamentação legal escolhida (Art. 79-A da Lei Federal 9.605/98 - LCA). todavia, sugeriu reforma de algumas das cláusulas expostas na minuta apresentada.

Em síntese, o parecerista sugeriu inclusão de estudos destinados ao controle dos possíveis impactos ambientais do empreendimento - consoante entendimento do Parecer GC nº 32/2014 -, assim como a previsão de demolição das estruturas construídas em APP que não estivessem enquadradas nas hipóteses extraordinárias prevista no Código Florestal.

Deste modo, em 21 de dezembro de 2018, a DIBAPE encaminhou nova minuta para esta Procuradoria, que foi analisada e chancelada pelo Procurador do INEA em exercício, Dr. Raul Teixeira, à fl. 325. 

⁸ Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 2001)



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Em seguida foi juntado aos autos TAC assinado pelo sócio administrador da Compromissada (ELOC), Serafim Auvray Coelho Gomes, e pelo então Presidente do INEA, Marcus de Almeida Lima e Diretor de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas - DIBAPE, Paulo Schiavo Júnior.

À fl. 333, em cumprimento ao estabelecido na cláusula Décima do TAC, verifica-se que a Compromissada (ELOC) juntou publicação do Termo Ajustamento de Conduta no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

Diante disto, verifica-se, de modo geral, que o procedimento que deu origem à assinatura do instrumento de fls. 321/332, ocorreu de forma regular e sem nenhuma ilegalidade aparente.

2.5 – Do alegado vício na publicação do TAC: consulta de fls. 350/351

A Presidência do INEA e a DIBAPE relataram suposto vício na publicação do TAC juntado às 321/332 e questionaram sobre a viabilidade jurídica de tornar sem efeito o referido instrumento. De acordo com a manifestação de fls. 350/351, o TAC foi assinado pela gestão anterior e publicado durante a nova gestão.

Relataram ainda que a via do TAC juntada às fls. 321/332 não possuía data e nem assinatura de testemunhas.

Pois bem. Em relação à assinatura do TAC pela gestão passada e publicação durante a atual gestão, de plano, não se observa qualquer ilegalidade ou vício em tal fato, tendo em vista que o TAC foi assinado por partes legitimadas à época e no tempo convencionado pelas partes.

O Art. 14, VIII, “c”, do Decreto 41.628/2009, autorizava o Presidente em exercício realizar a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta em nome do INEA, e a Cláusula Décima do instrumento permitiu a publicação do ato em até 20 dias da assinatura.

Deste modo, como o TAC foi assinado pelas partes nos últimos dias úteis de 2018, naturalmente o TAC seria publicado no ano 2019, durante a atual gestão do INEA. *RA*



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

Assim, considerando a teoria dos atos próprios da administração e o fato de não ter sido observado qualquer ilegalidade durante o procedimento de celebração do TAC, não há o que se falar em vício de publicação ou invalidação dos atos praticados pela gestão anterior.

No que tange à ausência de data e assinatura de testemunhas na via do TAC acostada às fls. 321/332, verifica-se que tal fato também não torna sem efeito ou invalida a via apresentada pela compromissada e publicada na Imprensa Oficial do Rio de Janeiro.

Conforme informação do ato de publicação constante à fl. 333, o TAC foi assinado no dia 27 de dezembro de 2018. Assim, verifica-se que a via entregue à Compromissada, estava datada e com a assinatura das testemunhas.

Aliás, sem isto, a via sequer poderia ter sido publicada, pois estaria em desacordo com as normas da Portaria PR n° 01/2016.⁹

Nesse passo, considerando que: o procedimento administrativo do TAC ocorreu sem qualquer ilegalidade aparente; que foi fundamentado em dispositivo legal válido (Art. 79-A da Lei Federal 9.605/98 - LCA); e que foi assinado por partes legítimas à época da celebração (Serafim Auvray, Sócio Administrador da ELOC, e Marcus Lima e Paulo Schiavo, Presidente do INEA e Diretor da DIBAPE, em dezembro de 2018); **não houve vício no ato de publicação de fl. 333, não tendo, portanto, motivos para considerar o TAC sem efeito.**

Desta feita, tendo em vista que foram cumpridos os requisitos de existência, validade e eficácia do Termo de Ajustamento de Conduta juntado às fls. 321/332, e que, s.m.j, não foi apresentado qualquer vício insanável ou ilegalidade que pudesse macular o TAC assinado, devem o Compromitente e Compromissada cumprir os termos acordados (Pacta sunt servanda).

⁹ Dispõe sobre as normas para publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

2.6 - Considerações finais

Em razão da validade e eficácia do TAC de fls. 321/332, como observado anteriormente, a forma de alterar ou modificar as cláusulas do TAC deverá ser por meio de Termo Aditivo.

Nota-se que o parágrafo único da Cláusula Segunda do TAC previu tal possibilidade “O prazo de vigência deste Termo poderá ser prorrogado mediante celebração de Termo Aditivo, como base em justificativas apresentadas pela Compromissada até 60 dias do vencimento, se o INEA considerar pertinente.”

Desta maneira, considerando que ambas as partes já se manifestaram de forma favorável a alteração das cláusulas quarta e quinta, não haverá qualquer problema com a assinatura de tal termo aditivo.

Sendo assim, dispensa-se a análise da nova minuta de TAC presa à contracapa e recomenda-se confecção da minuta de termo aditivo, conforme sugerido acima.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, tem-se que:

- (i) Em que pese haver na doutrina outras correntes acerca da natureza jurídica do TAC, esta Procuradoria já se posicionou diversas vezes no sentido de que o Termo de Ajustamento de Conduta tem natureza de acordo de vontades com eficácia de título executivo extrajudicial com objetivo de promover a adequação dos empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidoras à legislação ambiental, por meio da fixação de obrigações e condicionantes que deverão ser rigorosamente cumpridas, de modo a cessar, adaptar ou corrigir seus efeitos adversos;
- (ii) Considerando a Autonomia de Vontades das partes e a natureza de transação bilateral do TAC, imperioso ressaltar que o termo de ajustamento de conduta



inea instituto estadual
do ambiente





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

está inserido na esfera contratual, devendo, portanto, as partes respeitarem os princípios contratuais;

- (iii) Dentre os princípios contratuais a serem observados pelo TAC, destaca-se o Princípio da Força Obrigatória dos Contratos (*Pacta sunt servanda*), que encontra seu fundamento de existência na vontade que faz nascer o ato jurídico;
- (iv) **No que tange à consulta jurídica em tela (fls. 350/351)** tem-se que a Presidência do Inea questionou esta Procuradoria sobre a viabilidade de tornar sem efeito a publicação do TAC de fls. 333, e conseqüentemente o Termo de Ajustamento de Conduta de fls. 321/332, tendo em vista o instrumento ter sido assinado pela gestão anterior do INEA e publicado durante a nova gestão, sem a autorização, portanto, do atual Presidente e do novo Diretor de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas – DIBAPE;
- (v) Pois bem. Em relação à assinatura do TAC pela gestão passada e publicação durante a gestão atual, como visto acima, de plano, não se observa qualquer ilegalidade ou vício em tal fato, tendo em vista que o TAC foi assinado por partes legitimadas à época e no tempo convencionado pelas partes;
- (vi) O Art. 14, VIII, “c”, do Decreto 41.628/2009, autorizava o Presidente em exercício realizar a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta em nome do INEA, e a Cláusula Décima do instrumento permitiu a publicação do ato em até 20 dias da assinatura;
- (vii) Deste modo, como o TAC foi assinado pelas partes nos últimos dias úteis de 2018, naturalmente o TAC seria publicado no ano 2019, durante a atual gestão do INEA;
- (viii) No tocante à ausência de data e assinatura de testemunhas na via do TAC acostada às fls. 321/332, verifica-se que tal fato também não torna sem efeito





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

ou invalida a via apresentada pela compromissada e publicada na Imprensa Oficial do Rio de Janeiro;

- (ix) Conforme informação do ato de publicação constante à fl. 333, o TAC foi assinado no dia 27 de dezembro de 2018. Assim, verifica-se que a via entregue à Compromissada, estava datada e com a assinatura das testemunhas;
- (x) Nesse passo, considerando que: o procedimento administrativo do TAC ocorreu sem qualquer ilegalidade aparente; que foi fundamentado em dispositivo legal válido (Art. 79-A da Lei Federal 9.605/98 - LCA); e que foi assinado por partes legítimas à época da celebração (Serafim Auvray, Sócio Administrador da ELOC, e Marcus Lima e Paulo Schiavo, Presidente do INEA e Diretor da DIBAPE, em dezembro de 2018); **não houve vício no ato de publicação de fl. 333, não tendo, portanto, motivos para considerar o TAC sem efeito;**
- (xi) Como visto acima, em razão da validade e eficácia do TAC de fls. 321/332 a forma de alterar ou modificar as cláusulas do TAC em questão deve ser por meio de Termo Aditivo;
- (xii) **Sendo assim, dispensa-se a análise da nova minuta de TAC presa à contracapa e recomenda-se confecção da minuta de termo aditivo;**

S.m.j, é o parecer, que submeto a V. Sa. para superior consideração.

Guilherme Teixeira Araujo
Assessor Jurídico da GEDAM
Procuradoria do INEA
ID: 5073427-0







GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE – INEA

VISTO

1. Aprovo o Parecer n° 34/2019 - GTA, da lavra do assessor jurídico Guilherme Teixeira Araujo, referente ao Processo n. E-07/202.749/2003;
2. À Presidência do INEA, em devolução.

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2019.


RAFAEL LIMA DAUDT D'OLIVEIRA

Procurador do Estado
Procurador Chefe do Inea
ID funcional n° 4266605-8

