



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Diretoria de Apoio Normativo

Nota Técnica nº 21/SEMAD/DANOR/2021

PROCESSO Nº 1080.01.0084903/2020-54

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO À AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM FACE DO DISPOSTO NO ARTIGO 16, §9º, DA LEI Nº 7.772/1980.

OBJETIVO: APRESENTAR ELEMENTOS APTOS A SUBSIDIAR A MANIFESTAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

I- INTRODUÇÃO

Acusamos o recebimento do Despacho nº 380/2021/SEMAD/SUFIS (29303810), datado de 11 de maio de 2021, por meio do qual nos foi remetido o expediente para análise e manifestação, nos termos do Despacho nº 425/2021/SEMAD/GAB - JUD (29302807), de 11 de maio de 2021, que solicita subsídios para a defesa do Estado de Minas Gerais.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, a qual foi julgada procedente, tendo sido declarada, em primeiro grau, a inconstitucionalidade da parte final do parágrafo 9º do art. 16 da Lei nº 7.772/1980, qual seja, "*ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização*".

Em síntese, os argumentos apresentados pelo órgão ministerial podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- Inconstitucionalidade formal por afronta à competência constitucional concorrente sobre a matéria por pretensa inovação na ordem jurídica, superando os limites impostos pela legislação federal, que seria a competente para definir normas gerais sobre a matéria;
- O Termo de Ajustamento de Conduta fixado na lei não tem o condão de substituir o licenciamento ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do meio ambiente; e
- Inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da proibição do retrocesso na medida em que a utilização de TAC para substituir o instrumento de licenciamento ambiental possibilita o exercício de atividade efetiva ou potencialmente poluidora sem os devidos controles estatais sobre a atividade.

Por meio do Ofício Circular AGE/PDE nº. 163/2021 (29230133), de 10 de maio de 2021, a Procuradoria de Demandas Estratégicas da Advocacia Geral do Estado – AGE remeteu à Assessoria Jurídica da Semad o acórdão (29231100) referente a ADI em questão, que declarou a inconstitucionalidade da parte final do parágrafo 9º do art. 16 da Lei nº 7.772/1980.

Em síntese, o voto do Relator, seguido de forma unanime pelos demais Desembargadores, explicita o seguinte:

- A lei estadual, ao pretender o afastamento da penalidade de interdição da atividade irregular pela mera assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, viabilizou a continuidade do empreendimento, à míngua do respectivo licenciamento, contrariando legislação federal;
- Em caso de atividade potencialmente degradadora ao meio ambiente, deve haver a cessação imediata do empreendimento, que apenas será revertida após a obtenção de documentação hábil a regularizá-la, conforme dispõe o artigo 15-B do Decreto Federal nº 6.514/2008;
- Segundo o art. 79-A, § 1º, do Decreto nº 6.514/2008, a autorização para a celebração de Termos de Compromisso entre o Poder Público e o infrator tem o fito de viabilizar apenas a correção das atividades irregulares, e não de cancelar o seu prosseguimento;
- Destarte, mostra-se imperioso o acolhimento da pretensão deduzida pela douta Procuradoria Geral de Justiça, para a declaração da inconstitucionalidade da última parte do § 9º, do artigo 16, da Lei Estadual n. 7.772/80, tendo em vista que invadida a seara competencial da União, em franca violação ao artigo 10, XV, "h", da Constituição Estadual.

Em 12 de maio de 2021, foi remetido para a Sufis ainda o Despacho nº 431/2021/SEMAD/GAB - JUD (29356423), que apresenta diretrizes para a elaboração da manifestação técnica para subsidiar o recurso judicial, após tratativas junto à AGE, constando as seguintes informações:

- 1) Apresentar levantamento contendo todo o estoque de licenciamentos pendentes de análise, englobando número de passivos e os novos que chegam;
- 2) Quantificar todos os TACs em execução e os impactos do cumprimento da decisão: apresentar os Termos em execução, os que se encerraram por conta do deferimento de licença e os que se encerraram por outros fatores como infrações por exemplo;
- 3) Exemplificar com casos específicos de TACs exitosos onde foi necessária a medida até a conclusão do licenciamento (exemplo Aeroporto de Confins, Inhotim...)
- 4) Digitalizar para serem juntados aos autos os TACs firmados que foram relevantes, que têm o maior número de controles e obrigações (comprovando que na ausência dos Termo diversos empreendimentos seriam inviabilizados);
- 5) Informar os padrões abordados nos TACs para controle e proteção ambiental e o sucesso de fiscalizações desses Termos;
- 6) Apontar empreendimentos relevantes para o Estado que, sem estarem amparados por TACs, não poderiam estar operando;
- 7) Evidenciar as LOCs concomitantes aos TACs de empreendimentos relevantes;
- 8) Demonstrar casos como Cemig, obras públicas, Penitenciárias, Hospitais etc que, sem estarem amparados por TACs, não poderiam ter sido iniciadas ou concluídas;

Considerando as competências desta SUFIS, conforme previsto na Seção VII do Decreto nº 47.787/2019, reiteramos o quanto já exposto na Nota Técnica nº 45/SEMAD/DANOR/2020 e tecemos as considerações a seguir:

II – ANÁLISE

II.1 – Dos esclarecimentos iniciais: competências da Subsecretaria de Fiscalização

Inicialmente, cumpre registrar que, no exercício de suas atribuições, a Sufis não possuía o costume de firmar Termos de Ajustamento de Conduta - TACs que envolvam a regularização de empreendimentos, mesmo naqueles casos cuja suspensão de atividades tenha sido imposta por meio de auto de infração expedido pela própria Subsecretaria ou inseridos em suas competências de processamento e decisão.

Sobre a celebração de TACs, a viabilidade para sua assinatura deve ser analisada segundo a competência legalmente atribuída a cada unidade administrativa integrante da Semad. Nesse sentido, os TACs celebrados no âmbito da Semad são objeto de delegação administrativa materializada por meio de Resolução.

Conforme se explicitará de forma mais pormenorizada à frente, a aplicação da penalidade de suspensão de atividades é cabível quando a atividade é exercida **sem a obtenção prévia do ato autorizativo**. No entanto, a Sufis não detém competências para a emissão de atos autorizativos. A Subsecretaria de Fiscalização Ambiental, nos termos do Decreto Estadual nº 47.787/2019, não possui competências relacionadas ao gerenciamento ou à execução das atividades de regularização ambiental. Em análise pormenorizada das competências das unidades componentes da Sufis, não se vislumbra qualquer atribuição para o exercício de atividades afetas a promover licenciamento ambiental dos empreendimentos. Portanto, nos casos de aplicação de penalidade de suspensão de atividade, não se vislumbra a competência da Sufis para celebrar, **sem a participação das unidades responsáveis pela regularização**, TACs que gerem efeitos suficientes para resguardar a operação do empreendimento, já que os atos referentes ao licenciamento ambiental não se inserem na competência da Subsecretaria.

Diferentemente do caso em que há a imposição da penalidade de embargo de atividades, cabível quando **já há o ato autorizativo, mas a atividade é desempenhada em desconformidade ou causando poluição ou degradação**. No caso da penalidade de embargo, não há a necessidade de emissão de novo ato para o seu afastamento, mas sim do ajuste da conduta, da operação, do desenvolvimento da atividade já autorizada, razão pela qual a Sufis detém a atribuição para firmar tais TACs, independentemente da participação das unidades de regularização.

É justamente isso o que se extrai da Resolução Semad nº 3.043, de 14 de janeiro de 2021, que dispõe sobre a delegação de competências para as autoridades e atos que menciona, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O Subsecretário de Fiscalização detém competências para firmar TACs no âmbito dos processos analisados em suas respectivas unidades, nos casos de embargo de atividades (inciso I) e no caso de suspensão de atividades, sendo nesse último caso necessariamente com a participação da unidade responsável para o processamento do processo de licenciamento ambiental (inciso II c/c § único), que é quem detém a competência necessária para dispor sobre o modo e forma que se dará o desempenho da atividade produtiva, até a respectiva decisão final sobre a viabilidade ambiental do empreendimento:

Art. 2º – **Fica delegada ao Subsecretário de Fiscalização Ambiental** a competência para, no âmbito dos processos analisados em suas respectivas unidades:

I - **celebrar TAC nos casos de embargo de atividade**, decorrentes da aplicação de penalidades por infrações previstas nos Decretos nº 47.383, de 2018, e nº 47.838, de 2020, nos termos do §2º do art. 106, do Decreto nº 47.383, de 2018 e do Decreto 44.844, de 2008 nos termos do inciso II do artigo 49 e do §1º do artigo 74;

II – **celebrar TAC nos casos de suspensão de atividade**, decorrentes da aplicação de penalidades por infrações previstas nos Decretos nº 47.383, de 2018, e nº 47.838, de 2020, nos termos do §3º do art. 108, do Decreto nº 47.383, de 2018 e do Decreto 44.844, de 2008 nos termos do inciso I do artigo 49 e do §3º do artigo 76;

(...)

Parágrafo Único – **No caso do inciso II do caput deste artigo deverá figurar como signatário do compromisso o Superintendente Regional de Meio Ambiente ou Superintendente de Projeto Prioritário responsável pela análise do processo de licenciamento ambiental correspondente.**

Nesse sentido, conforme as normas legais e regulamentares que definem as competências das unidades administrativas do Sisema, destaca-se que a atividade finalística para o regular desenvolvimento de processos de licenciamento ambiental ficou a cargo das Supram's e Suppri, sendo que tais preceitos são suficientes para depreender-se que são os superintendentes regionais as autoridades competentes para celebrar TAC de forma incidental ao processo de licenciamento.

Diante do exposto, cremos que as unidades que atuam no licenciamento ambiental poderão prestar maiores subsídios, informações e dados nos termos das diretrizes contidas no Despacho nº 431/2021/SEMAD/GAB - JUD (29356423), de 12 de maio de 2021, limitando-se a Sufis à realização de algumas ponderações relevantes, uma vez que esta Subsecretaria possui apenas um TAC em andamento, mesmo assim, sob avaliação para um possível cancelamento.

II.2 – Dos TACs firmados para sanar as penalidades de suspensão e de embargo de atividades

O ordenamento jurídico vigente estabeleceu, dentre as sanções administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, duas penalidades que têm por finalidade impedir o funcionamento das atividades, quais sejam: a **suspensão parcial ou total das atividades** e o **embargo parcial ou total de obra ou atividade**. É o que está disposto no art. 72, VII e IX, da Lei Federal nº 9.605/1998; no art. 3º, VII e IX, do Decreto Federal 6.514/2008; no art. 16, VII e IX, da Lei Estadual nº 7.772/1980; e no art. 73, VII e IX, do Decreto Estadual nº 47.383/2018:

Lei nº 9.605/98 - Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

(...)

VII - embargo de obra ou atividade;

(...)

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

Decreto Federal 6.514/2008 - Art. 3º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

(...)

VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

(...)

IX - suspensão parcial ou total das atividades; e

Lei Estadual nº 7.772/1980 - Art. 16. As infrações a que se refere o art. 15 serão punidas com as seguintes sanções, observadas as competências dos órgãos e das entidades vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad:

(...)

VII – embargo de obra ou atividade;

(...)

IX – suspensão parcial ou total das atividades;

Decreto Estadual nº 47.383/2018 - Art. 73 - As infrações administrativas previstas neste decreto sujeitam-se às seguintes penalidades, independentemente da reparação do dano:

(...)

VII- embargo parcial ou total de obra ou atividade;

(...)

IX - suspensão parcial ou total das atividades;

a) Da penalidade de Suspensão das Atividades:

A suspensão parcial ou total de atividades é penalidade aplicada quando a atividade efetiva ou potencialmente poluidora estiver sendo exercida sem a regularização ambiental adequada ao tipo de atividade empreendida, causando ou não poluição ou degradação ambiental. É o que determina o § 9º do art. 16 da Lei nº 7.772/1980:

Art. 16 . “Ao infrator que estiver exercendo atividade sem a licença ou a autorização ambiental competente, além das demais penalidades cabíveis, será aplicada a penalidade de suspensão de atividades(...)”.

No mesmo sentido, o art. 108 do Decreto nº 47.383/2018 explicitou, em seu *caput*, o seguinte:

“Art. 108 - A penalidade de suspensão parcial ou total de atividade será aplicada quando o infrator estiver exercendo atividade sem regularização ambiental, causando ou não poluição ou degradação ambiental.”

Desse modo, constado o exercício de atividade passível de regularização ambiental sem o devido ato autorizativo, independentemente de estar-se causando ou não poluição ou degradação ambiental, o infrator deve ter suas atividades suspensas, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades cabíveis. Conforme já definido em nosso ordenamento jurídico, o licenciamento ambiental deve ser prévio. É o que dispõe o art. 10 da Lei Federal nº 6.938/1981 e o art. 16 da Lei Estadual nº 21.972/2016.

Sendo assim, constatado, pelos agentes fiscalizadores, a construção, instalação, ampliação ou funcionamento de atividade, efetiva ou potencialmente poluidora, sem o prévio licenciamento ambiental, é medida que se impõe a aplicação da penalidade de suspensão da atividade. Em tal hipótese, a ausência de regularização é o fundamento principal da aplicação da penalidade, de forma que seu afastamento pressupõe a efetiva regularização ambiental ou a celebração de termo de ajustamento de conduta, conforme previsto no parágrafo 3º do art. 108 do Decreto nº 47.383/2018, *in verbis*:

Art. 108 - A penalidade de suspensão parcial ou total de atividade será aplicada quando o infrator estiver exercendo atividade sem regularização ambiental, causando ou não poluição ou degradação ambiental.

(...)

§ 3º – A penalidade descrita no caput prevalecerá até que o infrator obtenha a regularização ambiental ou firme TAC com o órgão ou entidade competente para regularização ambiental da atividade, independente de decisão nos autos do processo administrativo.

Em que pese o questionamento objeto da presente ADI, é importante esclarecer que o TAC, nesses casos, não significa uma "carta em branco" concedida ao interessado. Ao contrário, trata-se de uma ferramenta importante para a gestão ambiental, permitindo que o processo de regularização ambiental siga o seu fluxo natural, ao mesmo tempo em que a atividade seja desenvolvida em caráter condicionado e transitório, sob todos os requisitos técnicos impostos pelo órgão ambiental.

A celebração do termo de ajustamento de conduta não se presta a possibilitar o funcionamento de determinada atividade sem padrões mínimos de controle. Tal atribuição é inerente ao processo de licenciamento ambiental, sendo o TAC um instrumento incidente que permite a continuidade de determinada atividade, durante o desenvolvimento regular do processo administrativo respectivo. Entretanto, sua celebração não prescinde de valoração quanto a conteúdos mínimos do processo de licenciamento, de forma a evitar ações que podem acarretar danos ambientais, entre elas citamos:

- i) identificação de áreas e remanescente de vegetação nativa e o respectivo bioma;
- ii) sistemas de controle ambiental;
- iii) existência com área de restrição de uso (reserva legal, área de preservação permanente, etc);
- iv) existência de cavidades naturais;
- v) lavratura de auto de infração em desfavor do aderente;

- vi) proximidade com áreas no entorno de unidades de conservação;
- vii) existência de bens acatueados;
- viii) utilização de recursos hídricos;
- ix) declaração municipal de conformidade com lei de uso e ocupação do solo;
- x) publicidade da celebração.

Não há substituição ou afastamento do processo de regularização ambiental, o qual seguirá o seu trâmite legal. Ocorre que, por meio do TAC, o órgão ambiental estabelece todos os requisitos técnicos e medidas de controle para que o empreendimento permaneça exercendo as suas atividades, de acordo com as normas ambientais, e o autuado, então compromissário, obriga-se a cumprir tais requisitos, medidas e prazos, sob pena de sanção.

Trata-se, assim, de instrumento de ganho ambiental, na medida em que permite a prevenção, a correção, a mitigação ou a interrupção de eventuais efeitos negativos sobre o meio ambiente. Instrumento de grande utilidade para a aplicação e proteção de direitos difusos e coletivos, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC tem grande importância na seara ambiental, pois tem como objetivo a recuperação do meio ambiente degradado ou o condicionamento de situação de risco potencial às integridades ambientais, por meio da fixação de obrigações e condicionantes técnicos, estabelecidos pelo órgão ambiental. Sendo assim, trata-se de instrumento que tem o condão de prevenir, cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar efeitos negativos sobre o meio ambiente.

O art. 79-A da Lei 9.605/1998, introduzido pela Medida Provisória 2163-41/2001, autoriza os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA a celebrar termos de compromisso com potenciais causadores de danos ambientais, que terão força de título executivo extrajudicial, veja-se:

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. (...)

Em seu parágrafo primeiro, o citado art. 79-A da Lei de Crimes Ambientais prescreve que o termo de compromisso destinar-se-á, exclusivamente, à promoção das necessárias correções das atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, justamente a que se prestam os TACs celebrados no âmbito da Semad.

Nesse sentido, o legislador mineiro editou o dispositivo ora combatido (art. 16, § 9º, Lei nº 7.772/1980), prevendo a possibilidade de o órgão ambiental determinar, por meio de TAC, as condições técnicas e os prazos para o funcionamento do empreendimento até a sua efetiva regularização. Dessa forma, o legislador permitiu que os órgãos ambientais, ao identificarem no âmbito de uma fiscalização ou procedimento administrativo alguma conduta que seja efetiva ou potencialmente causadora de danos ao meio ambiente, busquem a composição do conflito através da celebração de TAC, a fim de adequar as condutas do agente à legislação ambiental. Vale ressaltar que a Lei nº 7.772 é de 1980. A redação do art. 16 e seus parágrafos foi dada pelo art. 16 da Lei nº 15.972, que é de 12 de janeiro de 2006. Ou seja, a redação do artigo cuja constitucionalidade é questionada está em vigor há 15(quinze) anos. Diversas situações jurídicas foram constituídas ao longo desses anos, juntamente com fundamento legal extraído do dispositivo combatido. Os TACs firmados ao longo desses quinze anos foram publicados e muitos deles chegaram ao conhecimento, inclusive, do próprio Ministério Público, que, até então, não havia questionado a legalidade dos instrumentos firmados. Situações extremamente sensíveis, impactantes e urgentes foram contempladas em TACs firmados ao longo desses anos e o próprio TJMG reconheceu em diversos julgados a validade e eficácia desses instrumentos, vejamos alguns precedentes:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA CRIMINAL - CRIMES AMBIENTAIS - SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES DA EMPRESA DENUNCIADA - VIOLAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA VIGENTE QUE PERMITE QUE A IMPETRANTE EXERÇA SUAS ATIVIDADES. I. Não obstante as denúncias em desfavor da impetrante, pela suposta prática de delitos ambientais, tendo ela celebrado TAC com o órgão fiscalizador, que se encontra em vigência, permitindo que ela exerça suas atividades e, não havendo provas de que a ré vem descumprindo as condicionantes estabelecidas no acordo, tenho como inviável a medida cautelar de suspensão das atividades empresariais. (TJMG, 1ª CÂMARA CRIMINAL, Mandado de Segurança [1.0000.17.068534-1/000](#), Des.(a) Alberto Deodato Neto, Data de Julgamento: 24/10/2017)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO AMBIENTAL - PEDIDO DE LICENÇA DE OPERAÇÃO, EM CARÁTER CORRETIVO - DECRETO ESTADUAL Nº44.844/08 - EXERCÍCIO CONCOMITANTE DO EMPREENDIMENTO - EXIGÊNCIA DE TAC - NÃO CELEBRADO - DENÚNCIA ESPONTÂNEA - NÃO CARACTERIZADA - EXERCÍCIO DE ATIVIDADE SEM A DEVIDA REGULARIZAÇÃO JUNTO AO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE - AUTO DE INFRAÇÃO - VALIDADE - PENALIDADE DE SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES - PREVISÃO LEGAL - OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO - AUSÊNCIA - SENTENÇA MANTIDA.

De acordo com o Decreto Estadual nº44.844/08, o empreendimento em operação, sem a devida licença ambiental, pode regularizar-se, obtendo Licença de Operação em caráter corretivo, desde que prove a viabilidade ambiental da atividade. Nesta hipótese, o empreendedor que deseja continuar funcionando concomitantemente com o processo de Licença de Operação corretiva deverá assinar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o órgão ambiental. Ademais, preceitua que a possibilidade de concessão do licenciamento corretivo não impede a aplicação de penalidades pela operação sem a licença competente, salvo se o empreendedor efetuar denúncia espontânea.

No caso dos autos, comprovou-se que o empreendedor requereu a licença de operação, em caráter corretivo, mas continuou exercendo sua atividade, sem formular TAC com o órgão ambiental, razão pela qual é lícita a penalidade que lhe foi aplicada, pois em estrita consonância com a legislação de regência e com o imperativo constitucional de tutela do meio ambiente. Ademais, não se admite a exclusão da penalidade pela denúncia espontânea, visto que o recorrente não cumpriu os requisitos exigidos para o deferimento desta benesse. (TJMG, 1ª CÂMARA CÍVEL, Apelação Cível [1.0024.13.251749-1/002](#), Des.(a) Geraldo Augusto, Data de Julgamento: 03/03/2015)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. OPERAÇÃO IRREGULAR DE ATIVIDADES AMBIENTAIS E HÍDRICAS. FALTA DE LICENCIAMENTO. PENALIDADE DE MULTA E SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES. DENÚNCIA ESPONTÂNEA. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL EFETIVA. DESCABIMENTO.

- Versando as questões controvertidas sobre matéria de direito, e estando os fundamentos fáticos suficientemente demonstrados pela prova documental, desnecessária e impertinente a prova pericial solicitada.

- O benefício da denúncia espontânea prevista no art. 15 do Decreto 44.844/2008 exclui a penalidade decorrente da

infração ambiental relativa à falta de licença ambiental, autorização ambiental de funcionamento ou outorgada de uso de recursos hídricos, não sendo aplicável quando, além dessa irregularidade for constatada a existência de poluição ou degradação ambiental, hipótese esta prevista no item 115 do Decreto regulamentar.

- A denúncia não se considera espontânea quando precedida de procedimento administrativo ou medida de fiscalização ambiental relacionados com o empreendimento ou atividade.

- **Eventual formação de termo de ajustamento de conduta autoriza na forma do art. 16, §9º, da Lei Estadual 7.772/80 que as atividades suspensas voltem a funcionar, mas não invalida a autuação, nem as penalidades aplicadas.**

- Agravo retido não provido.

- Apelação provida.

(4ª CÂMARA CÍVEL, Apelação Cível [1.0498.11.001269-3/003](#), Des.(a) Heloisa Combat, Data de Julgamento: 14/08/2014)

Conforme se verifica acima, o próprio TJMG reconhece a aptidão dos TACs para afastar a suspensão e possibilitar o desenvolvimento das atividades até a efetiva regularização. O TJMG reconheceu essa mesma eficácia inclusive para TACs firmados com o próprio Ministério Público:

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - REEXAME NECESSÁRIO - ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA - AFASTAMENTO - SENTENÇA ULTRA PETITA - NULIDADE PARCIAL - OCORRÊNCIA - **ATIVIDADES DO IMPETRANTE SUSPENSAS** - RESTABELECIMENTO - NECESSIDADE - DECRETO ESTADUAL N.º 44.844/08 - CÓDIGO 117 - **TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS FIRMADOS COM O MINISTÉRIO PÚBLICO E VIGENTES QUANDO DA FISCALIZAÇÃO** - DIREITO LÍQUIDO E CERTO COMPROVADO - SEGURANÇA CONCEDIDA - MANUTENÇÃO NESTE ASPECTO. Se o Presidente da FEAM - Fundação do Meio Ambiente - é detentor de atribuições para corrigir o ato impugnado, não se há falar em sua ilegitimidade passiva, mesmo porque, a defesa administrativa do impetrante foi apresentada junto à citada pessoa jurídica. Se o julgador defere ou indefere à parte mais do que foi pleiteado, a sentença é ultra petita, o que acarreta apenas a sua anulação parcial, exatamente no ponto em que excedeu, com a sua redução aos limites da lide. **Em que pese a previsão de suspensão de atividades da empresa que não apresente regularidade ambiental, a ser efetivada tão logo verificada a infração, no caso, existindo Termos de Ajustamento de Conduta firmado entre o impetrante e o Ministério Público englobando as irregularidades verificadas no Auto de Infração questionado, a concessão da ordem é medida que se impõe, estado evidenciado o direito líquido e certo à liberação do funcionamento, já que a lei dispõe expressamente neste sentido.** No reexame necessário, rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva, e, no mérito, reformada em parte a sentença, prejudicados ambos os recursos voluntários. (TJMG, 3ª CÂMARA CÍVEL, Ap Cível/Rem Necessária [1.0024.14.249593-6/001](#); Rel Des.(a) Judimar Biber, Data de Julgamento: 01/02/2018)

Cumpra observar que o Termo de Ajustamento de Conduta também extrai seu fundamento de validade do parágrafo 6º do artigo 5º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), determinando o seguinte:

Art. 5º (...)

§ 6º *Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.*

Ou seja, estão legitimados para tal o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e os órgãos da administração pública sem personalidade jurídica destinados especificamente à defesa dos interesses e direitos referidos.

Sobre o assunto, Paulo Affonso Leme Machado ensina o seguinte:

Os órgãos públicos legitimados para proporem a ação civil pública poderão tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, prevendo-se cominações em caso de não cumprimento (...) Os Termos de Ajustamento de Conduta/TAC ambiental deve conduzir ao ponto central do cumprimento das obrigações legais (...) desde que cumpra o avençado no TAC, a multa ou outra cominação não deverá ser aplicada.

O compromisso de ajustamento às exigências legais surge porque alguém - pessoa física ou jurídica, de Direito Privado ou de Direito Público - não está no presente, ou não estará no futuro, integralmente cumprindo a legislação ambiental.

"Ajustar" tem diversas acepções, mas vale aqui mencionar "convencionar", "combinar", "estipular". O termos de "ajustamento", se tivesse sido empregado pela lei de forma isolada, poderia conduzir à interpretação de que o ajustamento entre os órgãos públicos e os interessados seria um contrato ou uma convenção negociada conforme a vontade de ambas as partes. Contudo, a lei une dois termos: "ajustamento" e "obrigações legais"

Assim, "ajustamento" não significa transigência no cumprimento das obrigações legais.

(MACHADO, 26ª edição, 2018, Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros, p. 454, 455)

É justamente o que preconiza a Semad nos TACs firmados, o ajustamento e o estrito cumprimento das obrigações legais, nada além disso. Não há qualquer ilegalidade na assinatura de tais instrumentos, que se apresentam como ferramentas essenciais para a adequada gestão ambiental e para garantir o desenvolvimento sustentável. Vale deixar claro que o desenvolvimento das atividades configuradas nos TACs continuam sob acompanhamento e fiscalização do órgão ambiental. Qualquer nova irregularidade eventualmente cometida poderá ser penalizada e os efeitos do TAC assinado poderão ser afastados. O próprio Decreto nº 47.383, de 2018, que tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos, traz, em seus Anexos I, II e III, a previsão do descumprimento de TACs como infração administrativa punível com as penalidades cabíveis, inclusive com a aplicação de nova penalidade de suspensão de atividades:

Código	108
Descrição da infração	Descumprir, total ou parcialmente, Termo de Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta.
Classificação	Gravíssima

Incidência da pena	Por ato, com acréscimo
Observações	O valor da multa será aplicado independentemente do número de cláusulas descumpridas ou cumpridas fora do prazo, com acréscimo de 30%

Código da infração	223
Descrição da infração	Descumprir, total ou parcialmente, Termo de Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta.
Classificação	Grave
Incidência da pena	Por ato, com acréscimo
Observações	O valor da multa será aplicado independentemente do número de cláusulas descumpridas ou cumpridas fora do prazo, com acréscimo de 30

Código da infração	324
Descrição da infração	Descumprir, total ou parcialmente, Termo de Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta, se não constatada a existência de poluição
Classificação	Grave
Incidência da pena	Por ato, com acréscimo
Valor da multa em Ufemg	Mínimo: 700 por ato; Máximo: 1.400 por ato.
Observações	O valor da multa será aplicado independentemente do número de cláusulas descumpridas ou cumpridas fora do prazo, com acréscimo de 30

Código da infração	325
Descrição da infração	Descumprir, total ou parcialmente, Termo de Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta, se constatada a existência de poluição o
Classificação	Gravíssima
Incidência da pena	Por ato, com acréscimo
Valor da multa em Ufemg	Mínimo: 1.500 por ato; Máximo: 3.000 por ato.
Observações	O valor da multa será aplicado independentemente do número de cláusulas descumpridas ou cumpridas fora do prazo, com acréscimo de 30

É importante mencionar, por fim, que a Lei Estadual nº 20.922, de 2013, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado, a qual encontra-se plenamente válida, vigente e cumprindo seus efeitos, também possibilita a assinatura de TAC com o órgão ambiental como instrumento apto a afastar a penalidade de suspensão, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização, não sendo a referida norma objeto da ADI proposta:

Art. 106 – As ações e omissões contrárias às disposições desta Lei sujeitam o infrator às seguintes penalidades, sem prejuízo, no que couber, da obrigação de reparação do dano ambiental:

(...)

VII – embargo de obra ou atividade;

(...)

IX – suspensão parcial ou total das atividades;

(...)

§ 11 – Ao infrator que estiver exercendo atividade em desconformidade com as normas previstas nesta Lei, além das demais penalidades cabíveis, poderá ser aplicada a penalidade de suspensão de atividades, a qual prevalecerá até que o infrator obtenha a autorização devida ou firme termo de ajustamento de conduta com o órgão ambiental, com as condições e prazos para funcionamento do empreendimento até a sua regularização.

b) Da penalidade de Embargo de Atividades:

O embargo parcial ou total de obra ou atividade é sanção aplicável quando o infrator exerce atividade em desconformidade com o ato de regularização ambiental concedido, ou quando o infrator exerce atividade devidamente regularizada causando poluição ou degradação ambiental. É o que determina o caput do art. 106 do Decreto nº 47.383/2018, *in verbis*:

Art. 106- A penalidade de embargo parcial ou total de obra ou atividade será aplicada quando o infrator estiver exercendo atividade em desconformidade com o ato de regularização ambiental concedido ou quando o infrator estiver exercendo atividade devidamente regularizada causando poluição ou degradação ambiental. (Sublinhamos)

Sendo assim, é condição essencial para a aplicabilidade da penalidade de embargo tratar-se de **obra ou atividade regularizada ambientalmente**. Contudo, embora esteja a atividade ou obra devidamente munida de seu ato autorizativo, incorre-se em duas situações que impõem a aplicação do embargo, quais sejam:

- i) a obra ou atividade está sendo realizada em desconformidade com o ato de regularização ambiental concedido; ou
- ii) a realização da obra ou atividade está causando poluição ou degradação ambiental.

Nota-se que o empreendimento ou atividade está regularizado, mas atua em desconformidade com o ato de regularização ou causando poluição ou degradação. Desse modo, para que haja o afastamento da penalidade de embargo, é necessária uma avaliação técnica acerca da proposta de arranjo produtivo do empreendimento de acordo com os sistemas de controle ambiental, de modo que a atividade possa ter continuidade dentro de uma avaliação que garanta a isenção quanto ao perigo de causar danos ambientais. É essa a previsão contida no parágrafo 2º do art. 106 do Decreto nº 47.383/2018, veja-se:

Art. 106 (...)

§ 2º - O embargo de obra ou atividade prevalecerá até que o infrator comprove, no processo administrativo de auto de infração, a adoção das medidas específicas para cessar ou corrigir a poluição ou degradação ambiental, ou firme TAC com o órgão ambiental, o qual contemplará a obrigação de cumprir as medidas a que se refere este parágrafo, com a especificação das condições e prazos para o funcionamento da obra ou atividade.

Desse modo, nos casos de embargo, o TAC é o instrumento que possibilita o ajuste da conduta para o regular desenvolvimento de atividade já autorizada. É ferramenta para o efetivo exercício do poder de polícia, tendo em vista que é o meio pelo qual o órgão ambiental estabelece as melhores condições para a devida retomada das atividades de acordo com o quanto determinado no ato autorizativo concedido e/ou prevenindo, corrigindo, minimizando ou cessando eventual poluição ou degradação ambiental.

Como ensina Paulo Affonso Leme Machado, o poder de polícia ambiental materializa a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em decorrência do interesse público referente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas e outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 2 ed. São Paulo. Revista dos Tribunais)

Nesse sentido, ao limitar ou impossibilitar o direito do exercício de atividade devidamente amparada por ato autorizativo, impondo-se a penalidade de embargo, o agente fiscalizador o faz porque está em discordância com o ato ou porque está causando poluição ou degradação. Ou seja, o faz pela primazia do interesse público, notadamente no tocante à proteção e conservação dos ecossistemas e da saúde da população. Contudo, a simples interrupção da atividade pode não alcançar a proteção ambiental que se pretende e, assim, é o TAC que possibilitará o retorno das atividades de acordo com as exigências das normas ambientais, com a definição de condições e medidas que promovam a prevenção, a cessação, a correção ou a minimização de eventual poluição ou degradação ambiental.

É o TAC, portanto, medida necessária ao regular afastamento da penalidade de embargo, possibilitando o ajuste da conduta do atuado, em prol de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse aspecto, não há dúvidas de que, nos TACs firmados em razão da penalidade de embargo, o instrumento definitivamente não se presta a "regularizar" a atividade, mas apenas a ajustar, a corrigir, a adequar a operação ou o desenvolvimento da atividade, já regularizada. Ora, nesse caso, a importância e a essencialidade do instrumento se avoluma, uma vez que nele estão contidas medidas práticas de efetiva tutela ambiental, para um empreendimento ou atividade já licenciados, que atuam em desconformidade com o ato autorizativo concedido ou causando poluição ou degradação.

No acórdão da ADI em foco o próprio relator reconhece a importância do TAC para a correção da atividade desenvolvida, registrando, inclusive, não haver qualquer incongruência ou violação à norma Federal nesse ponto, vejamos:

Não desnatura a conclusão alcançada, com a renovada vênua, a alegação defensiva apresentada pela ilustrada Advocacia Geral do Estado, no sentido de que a celebração do termo de compromisso é autorizada na já mencionada legislação federal pelo artigo 79-A, que assim dispõe:

"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)

§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre: (Redação dada pela Medida

Isso porque, nos termos do §1º acima transcrito, a autorização para a celebração de Termos de Compromisso entre o Poder Público e o infrator tem o fito de viabilizar apenas a correção das atividades irregulares, e não cancelar o seu prosseguimento.

Ora, se, nesse caso, o empreendimento está autorizado/licenciado e, por meio do TAC, se compromete a corrigir, a adequar determinado aspecto de sua atividade produtiva nos prazos e condições estabelecidos, não há como impedir a continuidade das atividades. Repita-se, aqui, estamos tratando de um empreendimento ou atividade já licenciado, que, em seu sistema produtivo, acabou gerando algum ponto de poluição ou degradação ou que, em algum aspecto, atuaram em desconformidade com o ato emitido pelo poder público. Nesse caso, cessada a poluição ou degradação pelos meios técnicos definidos, ou ainda, ajustada a operação ao ato autorizativo concedido, nada mais há do que que se fazer senão permitir a continuidade das atividades.

As normas de Direito Ambiental visam não somente à proteção ambiental, mas também ao desenvolvimento sustentável. Conforme lembra Maria Sylvania Zanella Di Pietro, o Direito Administrativo está permeado de conteúdos que colocam em tensão dois aspectos opostos, quais sejam: a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual. Enquanto o indivíduo busca o exercício de seus direitos em sua plenitude, visando aos seus interesses particulares, à Administração incumbe adequar e até mesmo condicionar o exercício de tais direitos em prol do bem-estar coletivo. (DI PIETRO, Direito administrativo, 28. ed, Atlas, 2015. p 156). O Direito Ambiental não pode se prestar a fulminar e a inviabilizar o desenvolvimento das atividades econômicas, devendo ser permitido e até mesmo garantido ao empreendedor a correção de eventuais falhas para a continuidade do desenvolvimento da atividade produtiva, sob a ótica da boa-fé do particular (Lei da Liberdade Econômica - nº 13.874, de 20 dezembro de 2019, art. 2º).

A substituição do paradigma da legalidade ambiental pelo paradigma da constitucionalidade ambiental inaugura uma ordem pública ambiental constitucionalizada, o que repercute diretamente na atuação do Poder Público e de toda a coletividade, dirigindo-lhes a obrigação de implementar o princípio do desenvolvimento sustentável (SILVA, Manual de direito ambiental, JusPodivm, 2013, p.115). Por meio do TAC, através de seus prazos e obrigações, o Poder Público limita o interesse individual em prol do interesse público, garante o desenvolvimento da atividade econômica, mas sem prescindir da necessária adoção de medidas adequadas à preservação ambiental.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entendemos que os argumentos apresentados pelo órgão ministerial não são aptos a demonstrar inconstitucionalidade do artigo 16, §9º da Lei nº 7.772 no que tange à celebração de TAC, tendo em vista que esse se mostra como instrumento idôneo para tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo ser revista a declaração de inconstitucionalidade contida no acórdão proferido.

Subsidiariamente, indicamos a necessidade de modulação da declaração de inconstitucionalidade proferida, para regular as situações jurídicas constituídas no lapso temporal de vigência da norma a qual possuía presunção de constitucionalidade.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.



Documento assinado eletronicamente por **Michelle Alves de Almeida Souza, Diretor(a)**, em 13/05/2021, às 18:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Helena Hilario Fernandes Cruz, Superintendente**, em 13/05/2021, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29389757** e o código CRC **71B66B08**.