



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Katia Francinette Oliveira Cabeça Neves

**A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
AMBIENTAL: estudo de caso da degradação ambiental da Lagoa
dos Índios tratada nos autos da ação penal pública incondicionada
n. 5667/07, da 3ª Vara Criminal da Comarca de Macapá.**

Macapá

2008

KATIA FRANCINETTE OLIVEIRA CABEÇA NEVES

**A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
AMBIENTAL: estudo de caso da degradação ambiental da Lagoa
dos Índios tratada nos autos da ação penal pública incondicionada
n. 5667/07, da 3ª Vara Criminal da Comarca de Macapá.**

Dissertação apresentada ao Colegiado do
Curso de Mestrado em Direito Ambiental
Ambiental e Políticas Públicas da
Universidade Federal do Amapá, como
exigência para a obtenção do grau de
mestre em Direito Ambiental e Políticas
Públicas.

Orientador: Professor Doutor Raul José
de Galaad Oliveira.

Macapá

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

KATIA FRANCINETTE OLIVEIRA CABEÇA NEVES

**A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
AMBIENTAL: estudo de caso da degradação ambiental da Lagoa
dos Índios tratada nos autos da ação penal pública incondicionada
n. 5667/07, da 3ª Vara Criminal da Comarca de Macapá.**

Dissertação defendida e aprovada em 15/12/2008 pela **banca examinadora**.

Prof. Dr. Raul José de Galaad Oliveira – UNIFAP
Orientador e presidente da banca examinadora

Prof. Dr. Carmo Antônio de Souza - Membro interno – UNIFAP

Prof. Dr. Edson Ferreira de Carvalho - Membro interno – UNIFAP

Prof. Dr. José Alberto Tostes - Membro externo ao Programa– UNIFAP

Dedico:

À minha família como contrapartida pelo amor expressado em apoio, credibilidade, paciência e partilha desta realização e da vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me concedeu vida para realizar um sonho, o qual visto pela ótica humana era impossível realizar;

Ao meu pai Carlos (*in memoriam*) pelo compromisso da formação dos filhos;

À minha mãe Zuleide pelas palavras certeiras nos conselhos e constantes orações em meu favor;

Ao meu marido Fernando, grande incentivador dos meus empreendimentos, dedicando-me amor, parceria, cumplicidade, paciência e aceitação dos meus sonhos;

Aos meus filhos Carlos e Rodrigo por representarem para mim um presente que não pensei merecer de Deus;

Aos Drs. Priscila Cardoso e Francisco Maurício Jr. pela recomendação desta candidata ao Curso de Mestrado;

Ao Professor Doutor Raul José de Galaad Oliveira pelas preciosas orientações durante o Curso e, em especial, à mestranda para a construção desta dissertação;

Aos professores Alessandro, diretor-geral da FAMAP, e Alaíse, diretora acadêmica da FAMAP pela inestimável compreensão e apoio na trajetória do Curso de Mestrado;

Ao Dr. Iaci Pelaes pela incontinenti disponibilização de sua biblioteca, sem a qual esta dissertação não teria sido tão enriquecida;

À Ivana pela parceira em tantos escritos, noites de estudo, troca de idéias, livros e material científico cedido a esta mestranda, tanto como colega do Curso de Mestrado quanto na qualidade de promotora do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo na Comarca de Macapá;

À Estela pela confiança demonstrada nas opiniões trocadas durante o tempo de estudos para o processo de qualificação;

Ao Dannilo, servidor do Poder Judiciário do Estado do Amapá, pela presteza em fornecer vista dos autos da ação penal estudada;

Aos Professores Doutores Raul de Galaad, Ricardo Ângelo, Edson Carvalho, José Alberto Tostes e Simone Garcia, pela presteza na composição da minha banca de qualificação;

À minha amiga Ângela Utzig pela descoberta de uma amizade profícua e duradoura e pela parceria em algumas situações da vida;

À Neura que com tamanha competência secretaria o Curso de Mestrado, gerenciando a vida do Curso, dos alunos, dos professores e de todos os atores envolvidos nessa tarefa;

A todos os professores do Curso de Mestrado, em especial, ao Edson Carvalho, Alan Cunha, Eugénia Foster, Vicente Riccio, Carmo Antônio e Ricardo Ângelo.

Aos colegas pela oportunidade de conhecê-los e usufruir dessa comunidade tão especial.

Aos professores doutores Raul de Galaad, Edson Carvalho, Carmo Antônio e José Alberto Tostes pela composição da banca examinadora desta dissertação.

O Direito, nos últimos anos, tem criado diversos instrumentos de tutela ambiental, aplicáveis tanto à Administração Pública como aos particulares. Existem aqueles institutos que visam a reparação do dano já ocorrido como, por exemplo, a ação civil pública.

De outro lado, já de muito tempo, o ordenamento incorporou meios repressivos de proteção ao meio ambiente, os mais importantes deles vindo a ser a sanção penal e a sanção administrativa. Também estes, ao modo dos reparatórios, funcionam *post factum*.

Finalmente, além das medidas cautelares tradicionais, o direito incorporou, mais recentemente, certos recursos de tutela ambiental que, ao contrário dos repressivos e reparatórios, caracterizam-se pela sua qualidade de prevenção ao dano ecológico. É este o caminho que, para o futuro, deve informar qualquer esforço de tutela ambiental. Entre tais instrumentos, preventivos por excelência, destacam-se o "planejamento ambiental", o "zoneamento ambiental" e o "estudo de impacto ambiental" (EIA) (ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN, 1992).

RESUMO

Esta dissertação trata da efetividade dos Termos de Ajustamento de Condutas Ambientais (TACA) firmados na ação penal pública incondicionada n. 5667/07, instaurada pela promotora do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá, tramitando na 3ª Vara Criminal e Auditoria Militar da mesma Comarca, com os compromissários Luk Comércio e Representações Ltda., Francisco Odilon Filho, Maria Lucimar da Silva Lima, União de Faculdades do Amapá (FAMA) e Rodrigo Calvo Galindo, impondo obrigações de fazer e de não-fazer, de caráter preservacionista, reparador e compensatório, buscando coibir crimes na Ressaca Lagoa dos Índios, importante bem ambiental para sociedade e para os Municípios de Macapá e Santana, funcionando como corredor de ventos e receptáculo de águas pluviais, cuja poluição ameaça a vida ecologicamente equilibrada, pondo em risco presentes e futuras gerações, inviabilizando a sustentabilidade. O problema indagava se os TACA foram efetivos na proteção e recuperação da Lagoa dos Índios. A hipótese afirmava que os TACA não cumpriram integralmente a finalidade protetiva à respectiva Ressaca, sendo confirmada, pois, se os TACA buscavam evitar a continuidade degradadora, e a comprovação apontou em sentido contrário, então, não houve estancamento dos crimes. Quanto ao retorno do meio ambiente ao *status quo* a hipótese também se confirmou, pois a degradação do bem foi de incalculável dimensão e, nesse caso, os TACA não serviram à proteção ambiental. O trabalho se assentou em três capítulos. O primeiro, tratou das generalidades do TACA, abrangendo: natureza jurídica, finalidades, legitimidade, requisitos, eficácia e consenso na Teoria Comunicativa de Jürgen Habermas. O segundo, tratou da aplicação do TACA no âmbito da suspensão condicional do processo e da pena, da atuação extrajudicial do Ministério Público no Direito Comparado, Brasil e Estado do Amapá. O terceiro, ocupou-se com a efetividade dos TACA para a proteção da Lagoa dos Índios, estabelecendo relações entre degradadores e o princípio do poluidor-pagador, como também destacou as obrigações de fazer e de não-fazer, verificou o adimplemento daquelas, ou não, e a remediação ambiental, salientando as medidas preservacionistas, reparatórias e compensatórias dos impactos ambientais sobre a Lagoa dos Índios. Os resultados indicaram que a efetividade dos TACA é relativa, haja vista que a maior parte das obrigações não foi cumprida, muito embora o prazo da suspensão condicional esteja em curso; em relação à recuperação ambiental da Lagoa dos Índios não está cumprida, pois o respectivo plano não foi executado; viu-se que os TACA são instrumentos de prestação estatal célere, segundo doutrina de Mancuso, Mazzilli, Cappelli. Quanto à eficácia social o TACA tem sido muito mais utilizado que as ações judiciais e, nesse aspecto, entendeu-se não efetivo, pois quanto mais TACA houver, menos as pessoas estão respeitando a lei; e no concernente à eficiência normativa, o TACA se mostrou efetivo, pois na sua coercitividade, impõe a prática de atos toleráveis pela sociedade, principalmente quando se trata da tutela jurídica de um bem ambiental fundamental para o equilíbrio ambiental do Estado do Amapá e das gerações presentes e futuras.

PALAVRAS-CHAVE: efetividade. TACA. Ressaca Lagoa dos Índios. Ministério Público. Obrigações.

ABSTRACT

This dissertation deals with the effectiveness of the Environmental Adjustment of Behavior Terms, firmed in the public unconditioned criminal action N. 5667/07, restored for the promoter of the Environment, Agrarian Conflicts, Habitation and Urbanism of the Judicial district of Macapá, moving in 3ª Criminal Pole and Military Auditorship of the same Judicial district, with the arbitrators Luk Commerce and Representations Ltda., Francisco Odilon Filho, Maria Lucimar da Silva Lima, Union of Amapa Ltda. and Rodrigo Calvo Galindo, imposing obligations to make and not-to make, of preservationist character, compensatory repairman and, searching to restrain crimes in the Lagoon of the Indians wetlands, important environmental good for society and the Cities of Macapá and Santana, functioning as running of winds and pluvial water stowage, whose pollution threat the life ecologically balanced, putting at risk to present and future generations, making impracticable the sustainability. The problem inquired if the TACA had been effective in the recovery of the ambient damages and in the protection of that good. The hypothesis affirmed that the TACA had not fulfilled the protective purpose to the respective wetland, being confirmed, therefore, if it searched to prevent the degrading continuity, in this particular one, is refused, therefore it had not stop the crimes. How much to the return to the *status quo* the hypothesis is confirmed, therefore the degradation of the good was of incalculable dimension and, in this in case that, the TACA had not served to the ambient protection. The work is seated in three chapters. The first one, deals with the generalities of the TACA, enclosing legal nature, purposes, legitimacy, requirements, effectiveness and consensus in the Communicative Theory de Jüngen Habermas. As, it deals with the application of the TACA in the scope of the conditional suspension of the process and the penalty, of the extrajudicial performance of the Public prosecution service in the Comparative Law, Brazil and State of the Amapa. The third one occupies with the effectiveness of the TACA for the protection of the Lagoon of the Indians, establishing relations between degrading and the beginning of the polluting agent-payer, as well as it detached the obligations to make and not-to make, it verified the payment of those, or not, and the ambient remediation, pointing out the preservationists, reparatory and compensatory measures of the ambient impacts on the Lagoon of the Indians Wetland. The results had indicated that the effectiveness of the TACA is relative, have seen that most of the obligations was not fulfilled, much even so the stated period of the conditional suspension is in course; in relation to the ambient recovery of the Lagoon of the Indians it is not fulfilled, therefore the respective plan was not executed; the TACA are instruments of state installment celery, according to doctrine of Mancuso, Mazzilli, Cappelli. How much to the social effectiveness the TACA comes if showing more used than legal actions e, in this aspect, it was understood not effective, therefore the more TACA will have, less the people is respecting the law; and concerning to the normative efficiency, the TACA it showed effective, therefore in its coactivity, it imposes the practical one of tolerable acts for the society, mainly when it is about the legal guardianship of a basic ambient good for the ambient balance of the State of the Amapa and to the present and future generations.

KEY WORDS: effectiveness. TACA. Lagoon of the Indians Wetland. Public Ministry. Obligations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ACP | Ação Civil Pública |
| APAMB | Associação Portuguesa de Inspeção e Prevenção Ambiental |
| CNS | Conselho Nacional de Saúde |
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| CONEP | Comissão Nacional de Ética e Pesquisa |
| CPB | Código Penal Brasileiro |
| CREA | Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia |
| DOU | Diário Oficial da União |
| EIA | Estudo Prévio de Impacto Ambiental |
| EIA/RIMA | Estudo Prévio do Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental |
| FAMA | União de Faculdades do Amapá LTDA. |
| FERMA | Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente |
| IBAMA | Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICV | Índice de Condições de Vida |
| IEPA | Instituto de Pesquisas científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá |
| IMAP | Instituto do Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| ISO | <i>International Organization for Standardization</i> |
| LACP | Lei da Ação Civil Pública |
| LEP | Lei de Execução Penal |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| MPBA | Mineração Pedra Branca do Amapari |
| MP | Ministério Público |
| MPF | Ministério Público Federal |
| NBR | Norma Brasileira |
| OAB, AP | Ordem dos Advogados do Brasil, seccional do Amapá |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| PDSA | Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá |
| POLITEC | Polícia Técnica |
| PROG | Procuradoria-Geral do Estado |
| SEMA | Secretaria Estadual de Meio Ambiente |
| SEMAM | Secretaria Municipal de Meio Ambiente |
| SISNAMA | Sistema Nacional do Meio Ambiente |
| TAC | Termo de Ajustamento de Conduta |
| TACA | Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental |
| UNIFAP | Universidade Federal do Amapá |

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|----------|--|-----|
| Figura 1 | Fases do inquérito civil | 52 |
| Figura 2 | Localização da Ressaca Lagoa dos Índios | 71 |
| Figura 3 | Vista aérea da Ressaca Lagoa dos Índios, já em 2007 | 71 |
| Figura 4 | Ilustração das áreas de terras inundáveis da região urbana de Santana e Macapá, limitadas para o interior pelas terras firmes do cerrado | 73 |
| Figura 5 | Buritizeiros: vegetação típica de ressacas | 73 |
| Figura 6 | Vista aérea do complexo empresarial da Lagoa dos Índios | 97 |
| Figura 7 | Lixo e restos de materiais de construção na área do complexo empresarial Lagoa dos Índios. | 101 |
| Figura 8 | lixo depositado aleatoriamente e sem qualquer cuidado na área abrangida pelos TACA | 104 |
| Figura 9 | Posto de saúde construído na Comunidade Quilombola da Lagoa dos Índios (obrigação de fazer dos compromissários LUK Com. e Rep. LTDA., Francisco Odilon Filho e Maria Lucimar | 106 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL (TACA): generalidades | 20 |
| 1.1 CONSENSO SEGUNDO A INTERAÇÃO COMUNICATIVA NO ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL | 31 |
| 1.2 FUNDAMENTO LEGAL E NATUREZA JURÍDICA | 35 |
| 1.3 FINALIDADES | 37 |
| 1.4 LEGITIMIDADE | 40 |
| 1.5 REQUISITOS ESSENCIAIS DO TACA | 40 |
| 1.6 EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL | 42 |
| 2 A APLICAÇÃO DO TACA NO ÂMBITO DOS INSTITUTOS DA SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO E DA PENA | 44 |
| 2.1 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO COMPARADO | 44 |
| 2.2 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL | 47 |
| 2.2.1 O inquérito civil | 51 |
| 2.2.2 Recomendações | 53 |
| 2.2.3 Audiências públicas | 54 |
| 2.3 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO DO AMAPÁ | 59 |
| 2.4 NA SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO | 60 |
| 2.5 NA SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA | 67 |
| 3 A EFETIVIDADE DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL FIRMADOS NA AÇÃO PENAL N. 5.667/2007 PARA A PROTEÇÃO DA LAGOA DOS ÍNDIOS | 69 |
| 3.1 OS DEGRADADORES E O PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR | 82 |
| 3.2 AS OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO-FAZER | 93 |
| 3.3 REMEDIAÇÃO: MEDIDAS PRESERVACIONISTAS, REPARATÓRIAS E COMPENSATÓRIAS DOS IMPACTOS AMBIENTAIS SOBRE A FAUNA, FLORA, SOLO E ÁGUA | 96 |
| 3.3.1 MEDIDAS PRESERVACIONISTAS | 100 |
| 3.3.2 MEDIDAS REPARADORAS | 103 |
| 3.3.3 MEDIDAS COMPENSATÓRIAS | 104 |
| CONCLUSÕES | 109 |
| REFERÊNCIAS | 128 |
| ANEXOS | 132 |

| | |
|---|-----|
| ANEXO 1 Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental firmado entre o Ministério Público do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá e os compromissários: FAMA e Rodrigo Calvo Galindo | 133 |
| ANEXO 2 Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental firmado entre o Ministério Público do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá e os compromissários: Luk Comércio e Representações LTDA., Francisco Odilon Filho e Maria Lucimar da Silva Lima | 139 |
| ANEXO 3 Notificação n. 99/2008 da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá aos compromissários Francisco Odilon Filho e Maria Lucimar da Silva Lima | 145 |
| ANEXO 4 Resposta dos compromissários acerca da notificação n. 99/2008 da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá | 146 |
| ANEXO 5 Recibo das cartilhas e do DVD com filme, passado aos compromissários FAMA e Rodrigo Calvo Galindo pela Promotoria de Defesa do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá | 147 |
| ANEXO 6 Relatório de visita técnica da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá ao posto de saúde da comunidade do Goiabal | 148 |
| APÊNDICE | 149 |
| APÊNDICE 1 Termo de consentimento esclarecido | 150 |