

**RECURSO ESPECIAL Nº 802.060 - RS (2005/0201062-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO LUIZ FUX**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**RECORRIDO** : **LIA SCHARDONG**  
**ADVOGADO** : **LEA LIRES SELBACH E OUTRO(S)**

**EMENTA**

**ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. INQUÉRITO CIVIL. TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA. ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/85. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. IMPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CERCEAMENTO DE DEFESA. COAÇÃO MORAL. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXCESSO DE COBRANÇA. MULTA MORATÓRIA. HOMOLOGAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 9º, §§ 2º E 3º DA LEI 7347/85**

1. A revogação da manifestação de vontade do comprometente, por ocasião da lavratura do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao órgão do Ministério Público, não é objeto de regulação pela Lei 7347/855.

2. O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico.

3. Sob esse enfoque a abalizada doutrina sobre o tema assenta: "(...)Como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia. Essa análise pode resultar em uma fragmentação artificial do fenômeno jurídico, posto que a existência, a validade e a eficácia são aspectos de uma mesmíssima realidade. Todavia, a utilidade da mesma supera esse inconveniente. (...) Para existir o ajuste carece da presença dos agentes representando dois "centros de interesses, ou seja, um ou mais comprometentes e um ou mais compromissários; tem que possuir um objeto que se consubstancie em cumprimento de obrigações e deveres; deve existir o acordo de vontades e ser veiculado através de uma forma perceptível(...) (RODRIGUES, Geisa de Assis, Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002, p. 198). (Grifamos).

4. Consectariamente, é nulo o título subjacente ao termo de ajustamento de conduta cujas obrigações não foram livremente pactuadas, consoante adverte a doutrina, *verbis*:"(...) Para ser celebrado, o TAC exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial. (FARIAS, Talden, Termo de Ajustamento e Conduta e acesso à Justiça, in Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, v.LII, p. 121).

5. O Tribunal *a quo* à luz do contexto fático-probatório encartado nos autos, insindicável pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, consignou que: **(a)** o Termo de Ajustamento de Conduta *in foco* não transpõe a linde da existência no mundo jurídico, em razão de o mesmo não refletir o pleno acordo de vontade das partes, mas, ao revés, imposição do membro do *Parquet* Estadual, o qual oficiara no inquérito; **(b)** a prova constante dos autos revela de forma inequívoca que a notificação da parte, ora Recorrida, para comparecer à Promotoria de Defesa Comunitária de Estrela-RS, para "negociar" o Termo de Ajustamento de Conduta, se deu à guisa de incursão em crime de desobediência; **(c)** a Requerida, naquela ocasião desprovida de representação por advogado, firmou o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual no sentido de apresentar projeto de reflorestamento e doar um microcomputador à Agência Florestal de Lajeado, órgão subordinado ao Executivo Estadual do Rio Grande do Sul; **(e)** posteriormente, a parte, ora Recorrida, sob patrocínio de advogado, manifestou sua inconformidade quanto aos termos da avença celebrada com o *Parquet* Estadual, requerendo a revogação da mesma, consoante se infere do excerto do voto condutor dos Embargos Infringentes à **fl. 466**.

6. A exegese do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção "ou" deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). Precedente do STJ: **REsp 625.249/PR**, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJ 31/08/2006)

7. A reparação de danos, mediante indenização de caráter compensatório, deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual reverterá para o fundo a que alude o art. 13 da Lei 7345/85.

8. Destarte, não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.

9. Sob esse ângulo, sobressai nulo o Termo de Ajustamento de Conduta *in foco*, por força da inclusão de obrigação de dar equipamento de informática à Agência de Florestal de Lajeado.

10. Nesse sentido direciona a notável doutrina: "(...) como o compromisso de ajustamento às "exigências legais" substitui a fase de conhecimento da ação civil pública, contemplando o que nela poderia ser deduzido, são três as espécies de obrigações que, pela ordem, nele podem figurar: (i) de não fazer, que se traduz na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a qualidade ambiental; (ii) de fazer, que diz com a recuperação do ambiente lesado; e (iii) de dar, que consiste na fixação de indenização correspondente ao valor econômico dos danos ambientais irreparáveis ( Edis Milaré, Direito Ambiental, p. 823, 2004).

11. Consectariamente, é nula a homologação de pedido de arquivamento de inquérito civil público instaurado para a apuração de dano ambiental, pelo Conselho Superior do Ministério Público, à míngua de análise da

# Superior Tribunal de Justiça

inconformidade manifestada pelo compromitente quanto ao teor do ajuste.

12. A legislação faculta às associações legitimadas o oferecimento de razões escritas ou documentos, antes da homologação ou da rejeição do arquivamento (art. 5º, V, "a" e "b", da Lei 7347/85), sendo certo, ainda, que na via administrativa vigora o princípio da verdade real, o qual autoriza à Administração utilizar-se de qualquer prova ou dado novo, objetivando, em última ratio, a aferição da existência de lesão a interesses sob sua tutela.

13. Mutatis mutandis, os demais interessados, desde que o arquivamento não tenha sido reexaminado pelo Conselho Superior, poderão oferecer razões escritas ou documentos, máxime porque a reapreciação de ato inerente à função institucional do Ministério Público Federal, como no caso em exame, não pode se dar ao largo da análise de eventual ilegalidade perpetrada pelo órgão originário, mercê da inarredável função fiscalizadora do Parquet.

14. Sob esse enfoque não dissente a doutrina ao assentar: "*A homologação a que se refere o dispositivo, contudo, não tem mero caráter administrativo, nela havendo também certo grau de institucionalidade. Note-se a diferença. Não trata a lei de mera operação na qual um ato administrativo é subordinado à apreciação de outra autoridade. Trata-se, isso sim, de reapreciação de ato inerente à função institucional do Ministério Público, qual seja, a de defender os interesses difusos e coletivos, postulado que, como já anotamos, tem fundamento constitucional. Por isso mesmo, não bastará dizer-se que o Conselho Superior examina a legalidade da promoção de arquivamento. Vai muito além na revisão. Ao exame de inquérito ou das peças informativas, o Conselho reaprecia todos os elementos que lhe foram remetidos, inclusive - e este ponto é importante - procede à própria reavaliação desses elementos. Vale dizer: o que para o órgão responsável pela promoção de arquivamento conduzia à impossibilidade de ser proposta a ação civil, para o Conselho Superior os elementos coligidos levariam à viabilidade da propositura. O poder de revisão, em consequência, implica na possibilidade de o Conselho Superior substituir o juízo de valoração do órgão originário pelo seu próprio(...)*" José dos Santos Carvalho Filho, in Ação Civil Pública, Comentários por Artigo, 7ª ed; Lumen Juris; Rio de Janeiro, 2009, p. 313-316) grifos no original

15. A apelação que decide pela inexigibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, por maioria, malgrado aluda à carência, encerra decisão de mérito, e, *a fortiori*, desafia Embargos Infringentes.

16. *In casu*, as razões de decidir do voto condutor dos Embargos Infringentes revelam que análise recursal se deu nos limites do voto parcialmente divergente de fls. 399/402, fato que afasta a nulidade do referido acórdão suscitada pelo Ministério Público Federal à fl. 458.

17. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

## ACÓRDÃO

# *Superior Tribunal de Justiça*

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Denise Arruda, Benedito Gonçalves e Hamilton Carvalhido votaram com o Sr. Ministro Relator.

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS, Subprocurador-Geral da Republica, pela parte RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Brasília (DF), 17 de dezembro de 2009(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX  
Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 802.060 - RS (2005/0201062-8)**

**RELATÓRIO**

**EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator):** Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (fls. 506/519), com fundamento no art. 105, inciso II, alínea "a", da Constituição Federal, em face de acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em sede de Embargos Infringentes( fls. 420/424), assim ementado:

*"EMBARGOS INFRINGENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. DANO AMBIENTAL. TERMO DE AJUSTAMENTO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. HOMOLOGAÇÃO PELO CONSELHO SUPERIOR. RETRATAÇÃO. COMPROMITENTE. OBJETO DO TERMO DE AJUSTAMENTO: CONDENAÇÃO EM DINHEIRO, OBRIGAÇÃO DE DAR, DE FAZER E NÃO FAZER. ENTREGA DE COISA CERTA. EQUIPAMENTO DE INFORMÁTICA. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. Falta ao agente do Ministério Público poder de última instância, na esfera administrativa, para a fixação do conteúdo do termo de ajustamento que fundamenta pedido de arquivamento de inquérito civil público, porquanto o referido ato está submetido ao controle e fiscalização por Órgão da Administração Superior (art. 9º, § 2º, da lei nº 7.347/85). Na falta de vedação legal, antes da homologação, os interessados podem retratar a vontade expressa no compromisso firmado.*

*2. É nula a homologação de termo de ajustamento pelo Conselho Superior do Ministério Público, que ampara pedido de arquivamento de inquérito civil público destinado a apurar dano ambiental, a despeito da inconformidade com seu conteúdo manifestada pelo comprometente, que formulou pedido no sentido de que não fosse homologado.*

*3. A ação civil pública tem por objeto a condenação em dinheiro, cujo montante deverá, necessariamente, reverter para o Fundo de que trata o artigo 13 da lei nº 7.347/85 ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º da lei nº 7.347/85).*

*4. É nulo, portanto, o termo de ajustamento a que alude o artigo 5º, § 6º, da lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que tem por objeto a entrega de coisa certa a título de indenização pelo dano ambiental causado. Hipótese em que se*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*obrigou o comprometente a entregar equipamento de informática para equipar Órgão do Poder Executivo, implicando a assunção pelo Ministério Público de competência administrativa exclusiva do Poder Executivo, caracterizando a chamada dupla administração.*

*Embargos acolhidos." (fl. 458)*

Segundo noticiam os autos, LIA SCHARDONG opôs embargos à execução de obrigação de fazer movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, objetivando a declaração de nulidade do termo de compromisso firmado com aquele órgão, em virtude de suposta coação moral e ilegal sofrida pela embargante por ocasião da assinatura do referido compromisso para fins de reparação de danos causados ao meio ambiente, o qual obrigou-a à elaboração e execução de projeto de reflorestamento da área degradada, bem como à doação de um microcomputador à agência ligada à Secretaria Estadual de Agricultura (fls. 02/13).

O Juízo singular da 2ª Vara da Comarca de Estrela - RS julgou improcedente os embargos à execução, ao argumento de que a embargante não teria comprovado as alegações relativas à coação ilícita e as ameaças perpetradas pela Promotora de Justiça, Odete Pinzetta, assentando, outrossim, a dispensabilidade da assistência de advogado para a celebração do acordo em execução (fls. 269/272).

Irresignada, a embargante interpôs recurso de apelação, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o qual rejeitou a preliminar de carência da ação executiva, por maioria, e as demais preliminares, por unanimidade, e negou provimento ao recurso, nos termos da ementa:

*"EMBARGOS À EXECUÇÃO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. NULIDADE DA SENTENÇA. CERCEAMENTO DE DEFESA. COAÇÃO MORAL. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXCESSO DE COBRANÇA. MULTA MORATÓRIA.*

*1. Os embargos à execução constituem meio hábil a sobrestar os atos do processo executivo. Nesse sentido, o ajuizamento posterior de ação declaratória de nulidade não tem o condão de sobrestar a execução. Demais, envolvendo as ações as mesmas partes, o mesmo pedido e a mesma causa de pedir revelam hipótese de litispendência (art. 267, V do CPC).*

# Superior Tribunal de Justiça

2. Não configura cerceamento de defesa o fato do juízo monocrático, ao negar a produção de provas requeridas, posto que desnecessárias à formação de seu convencimento, decisão esta confirmada pelo segundo grau, não havendo outras a serem produzidas, julgar antecipadamente o feito.

3. O reconhecimento da coação moral exige provas concretas que convençam o julgador de que a vontade do coagido estava viciada e de que a ameaça moral sofrida perturbou o processo de formação da sua vontade. Faz-se necessário, para tanto, prova séria e convincente, o que não se evidenciou nos autos.

4. Trata-se o termo de compromisso de ajustamento de conduta de um acordo, de natureza consensual, não se fazendo necessário a observância do contraditório, nem mesmo da presença de um advogado, posto que não se trata de processo, mas de mero procedimento de natureza civil-administrativo celebrado entre a parte e o Ministério Público. Ninguém é obrigado a firmar termo de ajustamento. Todavia, ao assiná-lo, deverá ser cumprido, pois a obrigação de fazer estabelecida no ajustamento, em substituição à ação civil pública, caso inadimplida, enseja execução específica.

5. Não há que se falar em excesso de cobrança, nem de multa excessiva pois não há, em princípio, limites para a fixação da multa moratória, que deve ser fixada em valor elevado para que iniba o devedor com intenção de descumprir a obrigação. O objetivo precípuo das astreintes é compelir o devedor a cumprir a obrigação e sensibilizá-lo de que vale mais a pena cumprir a obrigação do que pagar a pena pecuniária.

**RECURSO DESPROVIDO." (fls. 389/390).**

A ora recorrida opôs embargos declaratórios (fls. 409/411), os quais restaram rejeitados pelo Tribunal *a quo*, em razão da inexistência de omissão no acórdão de fls. 414/416.

Irresignada, a parte, ora Recorrida, interpôs embargos infringentes (fls. 420/424), os quais resultaram acolhidos, para declarar a nulidade do "*termo de ajustamento a que alude o artigo 5º, § 6º, da lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que tem por objeto a entrega de coisa certa a título de indenização pelo dano ambiental causado. Hipótese em que se obrigou o comprometente a entregar equipamento de informática para equipar Órgão do Poder Executivo, implicando a assunção pelo Ministério Público de competência administrativa exclusiva do Poder Executivo, caracterizando a chamada dupla administração*", nos termos da ementa transcrita no primeiro parágrafo deste relatório.

Na irresignação especial que ora se apresenta, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO

# Superior Tribunal de Justiça

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL sustenta afronta aos arts. 5º, § 6º; 9º, §§ 2º e 3º; e 13 da Lei 7.347/85, sob os seguintes argumentos: **(a)** que o compromisso de ajustamento teria eficácia a partir do ajuste celebrado entre o compromitente e o membro do *Parquet*, não exigindo ou condicionando a lei, para sua eficácia, a necessidade de homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, sendo incabível a retratação unilateral no período compreendido entre a assinatura e a homologação do arquivamento do inquérito civil; **(b)** a desnecessidade do exercício do contraditório e da ampla defesa, em sede de inquérito civil público; **(c)** a inexistência de previsão legal de direcionamento de indenizações administrativas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos de indenizações, fixadas administrativamente, não ilide a fixação de obrigação de dar bem móvel.

Mais adiante, em respaldo às suas razões aduz que:

*(i) Também não se faz plausível o argumento de que aplicável ao caso do artigo 9º, §3º, da Lei 7.347/85, o qual exige que a promoção de arquivamento deverá ser submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, na medida em que não se confunde Compromisso de Ajustamento com promoção de arquivamento.*

*Quando da firmação do Compromisso de Ajustamento, seja ele parcial ou total, o Promotor de Justiça passa a exigir seu cumprimento imediatamente, sem a homologação, sobrevindo promoção de arquivamento somente após o seu adimplemento, no caso de compromisso total. Isso porque, com o adimplemento, encontrando-se corretamente reparado e protegido o bem jurídico objetivado, não subsiste mais interesse no ajuizamento de Ação Civil Pública.*

(...)

*(ii) o Primeiro Grupo Cível entendeu nulo o compromisso de ajustamento, sob o argumento de que incabível, a título de indenização, a condenação do compromitente à entrega de bem móvel para uso do Órgão da Administração Pública (no caso Agência Florestal de lajeado). Sustentou que a reparação de danos por meio de indenização de caráter compensatório consiste na entrega de dinheiro somente para o Fundo a que alude o artigo 13 da lei n.o 7.347/85. Infere-se, por meio de interpretação literal, que o referido dispositivo não exige seja a condenação sempre em dinheiro e direcionada a um dos fundos, pois limitada sua incidência apenas para a hipótese expressamente admitida, qual seja, "quando houver condenação em dinheiro", e não que as indenizações devam ser sempre em dinheiro.*

*Ademais, o referido dispositivo se refere apenas à*

# Superior Tribunal de Justiça

*Ação Civil Pública (direcionamento da indenização fixada judicialmente), e não ao procedimento administrativo, para o qual inexistente previsão legal de direcionamento da indenização ou desta sempre consistir em dinheiro. (fls. 517/518).*

A Recorrida, em contra-razões ao recurso especial (fls. 547/564), aduz, preliminarmente, a ausência de prequestionamento dos dispositivos tidos por violados (Súmula 282 e 356 do STF), bem como a incidência da Súmula 126 do STJ, em razão da ausência de Recurso Extraordinário. Mais adiante, afirma incidência da Súmula 284 do STF, ante a deficiência das razões recursais, além da não caracterização de dissenso pretoriano, nos moldes exigidos pelo RISTJ. Quanto ao mérito, sustenta a nulidade do título exequendo, em razão de coação exercida pelo membro do Parquet Estadual por ocasião da celebração do Termo de Ajuste de Compromisso.

O Recurso Especial foi admitido no Tribunal *a quo* (fls. 566/569).

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, na condição de *custos legis*, opina pela nulificação do acórdão, proferido em sede de embargos infringentes, ao argumento de que o Tribunal local não se ateve à matéria articulada no voto dissidente, e caso superada essa preliminar, pugna pelo provimento do recurso especial, *verbis*:

*"Recurso Especial. Processual civil e administrativo. Dano ambiental. Embargos à execução de termo de compromisso de ajustamento de conduta. Título executivo extrajudicial viabilizado em procedimento administrativo.*

*I. Em sede de embargos infringentes, o órgão julgador deve apreciar somente a matéria objeto do voto parcialmente divergente, sob pena de nulidade do julgamento.*

*11. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que o termo de compromisso de ajustamento de conduta, previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, tem a natureza jurídica de título executivo extra judicial.*

*111. Tratando-se de um acordo bilateral, a mera retratação unilateral do particular não torna inexecutível o seu compromisso firmado com o Parquet, a não ser que o obrigado consiga comprovar o vício na manifestação de sua vontade.*

*IV. No caso, consoante as provas juntadas aos autos, que não podem ser reexaminadas na via do recurso especial, a ora recorrida não conseguiu demonstrar a suposta coação ilegal sofrida pelo órgão do Ministério Público atuante no primeiro grau.*

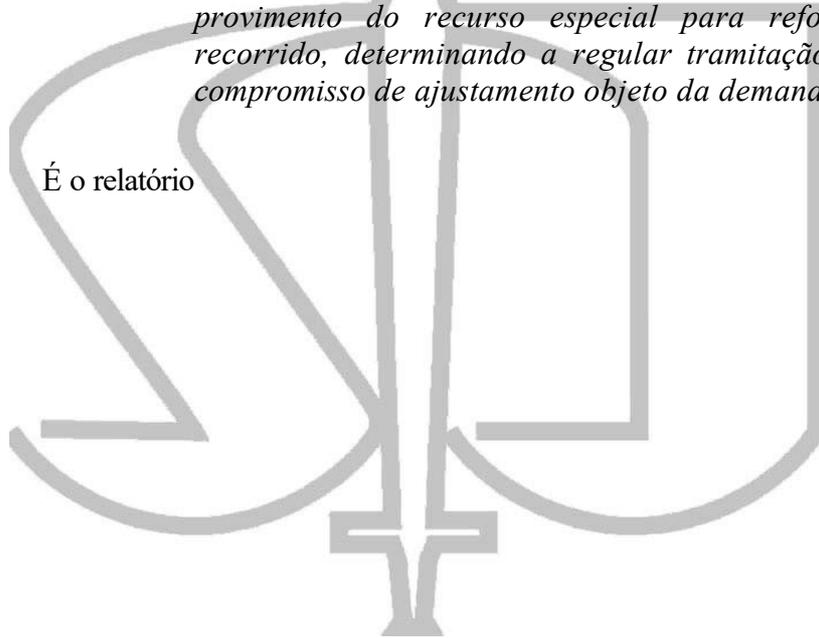
# Superior Tribunal de Justiça

V. Como o inquérito civil público possui natureza inquisitorial, é descabido o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo representado, além de ser prescindível a sua assistência por advogado.

VI. Não há nenhum óbice legal para que o termo de compromisso de ajustamento de conduta disponha sobre a obrigação de entregar coisa certa, direcionando-a ao órgão local responsável pela fiscalização ambiental.

VII. Parecer pela declaração de nulidade do acórdão que julgou os embargos infringentes, devendo os autos retomar ao Tribunal *a quo* para que novo julgamento seja efetuado em conformidade com o voto parcialmente divergente de fls. 399/402. No mérito, caso a preliminar suscitada seja ultrapassada, o Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso especial para reformar o acórdão recorrido, determinando a regular tramitação da execução do compromisso de ajustamento objeto da demanda" (fl. 578)

É o relatório



RECURSO ESPECIAL Nº 802.060 - RS (2005/0201062-8)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. INQUÉRITO CIVIL. TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA. ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/85. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. IMPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CERCEAMENTO DE DEFESA. COAÇÃO MORAL. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXCESSO DE COBRANÇA. MULTA MORATÓRIA. HOMOLOGAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 9º, §§ 2º E 3º DA LEI 7347/85

1. A revogação da manifestação de vontade do compromitente, por ocasião da lavratura do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao órgão do Ministério Público, não é objeto de regulação pela Lei 7347/855.

2. O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico.

3. Sob esse enfoque a abalizada doutrina sobre o tema assenta: "(...)Como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia. Essa análise pode resultar em uma fragmentação artificial do fenômeno jurídico, posto que a existência, a validade e a eficácia são aspectos de uma mesmíssima realidade. Todavia, a utilidade da mesma supera esse inconveniente. (...) Para existir o ajuste carece da presença dos agentes representando dois "centros de interesses, ou seja, um ou mais compromitentes e um ou mais compromissários; tem que possuir um objeto que se consubstancie em cumprimento de obrigações e deveres; deve existir o acordo de vontades e ser veiculado através de uma forma perceptível(...)" (RODRIGUES, Geisa de Assis, Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002, p. 198). (Grifamos).

4. Consectariamente, é nulo o título subjacente ao termo de ajustamento de conduta cujas obrigações não foram livremente pactuadas, consoante adverte a doutrina, *verbis*:"(...) Para ser celebrado, o TAC exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial. (FARIAS, Talden, Termo de Ajustamento e Conduta e acesso à Justiça, in Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, v.LII, p. 121).

5. O Tribunal *a quo* à luz do contexto fático-probatório encartado nos autos, insindicável pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, consignou que: (a) o Termo de Ajustamento de Conduta *in foco* não transpõe a linde da existência no mundo jurídico, em razão de o mesmo não refletir

o pleno acordo de vontade das partes, mas, ao revés, imposição do membro do *Parquet* Estadual, o qual oficiara no inquérito; **(b)** a prova constante dos autos revela de forma inequívoca que a notificação da parte, ora Recorrida, para comparecer à Promotoria de Defesa Comunitária de Estrela-RS, para "negociar" o Termo de Ajustamento de Conduta, se deu à guisa de incursão em crime de desobediência; **(c)** a Requerida, naquela ocasião desprovida de representação por advogado, firmou o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual no sentido de apresentar projeto de reflorestamento e doar um microcomputador à Agência Florestal de Lajeado, órgão subordinado ao Executivo Estadual do Rio Grande do Sul; **(e)** posteriormente, a parte, ora Recorrida, sob patrocínio de advogado, manifestou sua inconformidade quanto aos termos da avença celebrada com o *Parquet* Estadual, requerendo a revogação da mesma, consoante se infere do excerto do voto condutor dos Embargos Infringentes à **fl. 466**.

**6.** A exegese do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção "ou" deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). Precedente do STJ:REsp 625.249/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJ 31/08/2006)

**7.** A reparação de danos, mediante indenização de caráter compensatório, deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual reverterá para o fundo a que alude o art. 13 da Lei 7345/85.

**8.** Destarte, não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.

**9.** Sob esse ângulo, sobressai nulo o Termo de Ajustamento de Conduta *in foco*, por força da inclusão de obrigação de dar equipamento de informática à Agência de Florestal de Lajeado.

**10.** Nesse sentido direciona a notável doutrina: "(...) como o compromisso de ajustamento às "exigências legais" substitui a fase de conhecimento da ação civil pública, contemplando o que nela poderia ser deduzido, são três as espécies de obrigações que, pela ordem, nele podem figurar: (i) de não fazer, que se traduz na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a qualidade ambiental; (ii) de fazer, que diz com a recuperação do ambiente lesado; e (iii) de dar, que consiste na fixação de indenização correspondente ao valor econômico dos danos ambientais irreparáveis ( Edis Milaré, Direito Ambiental, p. 823, 2004).

**11.** Consectariamente, é nula a homologação de pedido de arquivamento de inquérito civil público instaurado para a apuração de dano ambiental, pelo Conselho Superior do Ministério Público, à míngua de análise da inconformidade manifestada pelo compromitente quanto ao teor do ajuste.

**12.** A legislação faculta às associações legitimadas o oferecimento de razões escritas ou documentos, antes da homologação ou da rejeição do

arquivamento (art. 5º, V, "a" e "b", da Lei 7347/85), sendo certo, ainda, que na via administrativa vigora o princípio da verdade real, o qual autoriza à Administração utilizar-se de qualquer prova ou dado novo, objetivando, em última ratio, a aferição da existência de lesão a interesses sob sua tutela.

**13.** *Mutatis mutandis*, os demais interessados, desde que o arquivamento não tenha sido reexaminado pelo Conselho Superior, poderão oferecer razões escritas ou documentos, máxime porque a reapreciação de ato inerente à função institucional do Ministério Público Federal, como no caso em exame, não pode se dar ao largo da análise de eventual ilegalidade perpetrada pelo órgão originário, mercê da inarredável função fiscalizadora do *Parquet*.

**14.** Sob esse enfoque não dissente a doutrina ao assentar: "*A homologação a que se refere o dispositivo, contudo, não tem mero caráter administrativo, nela havendo também certo grau de institucionalidade. Note-se a diferença. Não trata a lei de mera operação na qual um ato administrativo é subordinado à apreciação de outra autoridade. Trata-se, isso sim, de reapreciação de ato inerente à função institucional do Ministério Público, qual seja, a de defender os interesses difusos e coletivos, postulado que, como já anotamos, tem fundamento constitucional. Por isso mesmo, não bastará dizer-se que o Conselho Superior examina a legalidade da promoção de arquivamento. Vai muito além na revisão. Ao exame de inquérito ou das peças informativas, o Conselho reaprecia todos os elementos que lhe foram remetidos, inclusive - e este ponto é importante - procede à própria reavaliação desses elementos. Vale dizer: o que para o órgão responsável pela promoção de arquivamento conduzia à impossibilidade de ser proposta a ação civil, para o Conselho Superior os elementos coligidos levariam à viabilidade da propositura. O poder de revisão, em conseqüência, implica na possibilidade de o Conselho Superior substituir o juízo de valoração do órgão originário pelo seu próprio(...)*" José dos Santos Carvalho Filho, *in* Ação Civil Pública, Comentários por Artigo, 7ª ed; *Lumen Juris*; Rio de Janeiro, 2009, p. 313-316) grifos no original

**15.** A apelação que decide pela inexigibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, por maioria, malgrado aluda à carência, encerra decisão de mérito, e, *a fortiori*, desafia Embargos Infringentes.

**16.** *In casu*, as razões de decidir do voto condutor dos Embargos Infringentes revelam que análise recursal se deu nos limites do voto parcialmente divergente de fls. 399/402, fato que afasta a nulidade do referido acórdão suscitada pelo Ministério Público Federal à fl. 458.

**17.** Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

## VOTO

**EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX(Relator):** Preliminarmente, conheço do Recurso Especial pela alínea "a", do permissivo constitucional, uma vez que os dispositivos legais,

# Superior Tribunal de Justiça

tidos por violados, resultaram efetivamente prequestionados.

*Ab initio*, revela-se imprescindível a análise da preliminar de nulidade do acórdão dos Embargos Infringentes suscitada pelo Ministério Público Federal no parecer de fls. 458.

Com efeito, a apelação que decide pela inexigibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, por maioria, malgrado aluda à carência, encerra decisão de mérito, e, *a fortiori*, desafia Embargos Infringentes.

*In casu*, as razões de decidir do voto condutor dos Embargos Infringentes revelam que análise recursal se deu nos limites do voto parcialmente divergente de fls. 399/402, fato que afasta a nulidade do referido acórdão suscitada pelo Ministério Público Federal à fl. 458.

Quanto ao mérito, o recorrente sustenta sua irresignação especial nos seguintes fundamentos: **(i)** uma vez celebrado o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, o Ministério Público passa a exigir seu cumprimento, sem homologação, sobrevivendo a promoção de arquivamento somente após o adimplemento das obrigações pactuadas; **(ii)** o compromisso de ajustamento celebrado no bojo de inquérito civil prescinde da ampla defesa e do contraditório, assim como da presença de advogado; **(iii)** em se tratando de inquérito administrativo não existe previsão legal para que as indenizações tão-somente sejam pagas em dinheiro.

A revogação da manifestação de vontade do comprometente, por ocasião da lavratura do termo de ajustamento de conduta junto ao órgão do Ministério Público, não é objeto de regulação pela Lei 7347/855.

O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico.

Sob esse enfoque a abalizada doutrina sobre o tema assenta:

*"(...)Como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia. Essa análise pode resultar em uma fragmentação artificial do fenômeno jurídico, posto que a existência, a validade e a eficácia são aspectos de uma mesmíssima realidade. Todavia, a utilidade da mesma*

# Superior Tribunal de Justiça

*supera esse inconveniente.*

*Assim, a esfera da existência constitui aquele patamar no qual se verifica se os elementos mínimos de constituição do negócio estão presentes. Não há, nesse momento ainda, a qualificação desses elementos, se válidos ou inválidos, se têm aptidão para surtir efeitos ou não. Para existir o ajuste carece da presença dos agentes representando dois "centros de interesses, ou seja, um ou mais comprometentes e um ou mais compromissários; tem que possuir um objeto que se consubstancie em cumprimento de obrigações e deveres; deve existir o acordo de vontades e ser veiculado através de uma forma perceptível. Como nos demais negócios o ajustamento também tem os elementos de tempo e lugar, que devem estar referenciados no termo. São esses elementos categorias inderrogáveis do ajustamento na expressão do Professor Junqueira. (RODRIGUES, Geisa de Assis, *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002, p. 198). (Grifamos).*

Consectariamente, é nulo o título subjacente ao termo de ajustamento de conduta cujas obrigações não foram livremente pactuadas, consoante adverte a doutrina, *verbis*:

*"(...) Para ser celebrado, o TAC exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial. (FARIAS, Talden, *Termo de Ajustamento e Conduta e acesso à Justiça*, in *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, v.LII, p. 121).*

*In casu*, o Tribunal *a quo* à luz do contexto fático-probatório encartado nos autos, insindicável pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, concluiu que: **(a)** o Termo de Ajustamento de Conduta *in foco* não transpõe a linde da existência no mundo jurídico, em razão de o mesmo não refletir o pleno acordo de vontade das partes, mas, ao revés, imposição do membro do *Parquet* Estadual, o qual oficiara no inquérito; **(b)** a prova constante dos autos revela de forma inequívoca que a notificação da parte, ora Recorrida, para comparecer à Promotoria de Defesa Comunitária de Estrela-RS, para "negociar" o Termo de Ajustamento de Conduta, se deu à guisa de incursão em crime de desobediência; **(c)** a Requerida, naquela ocasião desprovida de representação por advogado, firmou o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público Estadual no sentido de apresentar projeto de reflorestamento e doar um microcomputador à Agência Florestal de Lajeado, órgão subordinado ao Executivo Estadual do Rio Grande do Sul; **(e)** posteriormente, a parte, ora Recorrida, sob patrocínio de advogado, manifestou sua inconformidade quanto aos termos da avença celebrada com o *Parquet* Estadual, requerendo a revogação da mesma, consoante se infere do excerto do voto condutor dos Embargos

# Superior Tribunal de Justiça

Infringentes à **fl. 466**, *verbis*:

*"(...)Consigno, preliminarmente, que já alimentava dúvida no sentido de que pudesse um agente do Ministério Público, no curso de um Inquérito Civil, legitimamente, notificar um cidadão a comparecer em seu gabinete -com advertência no sentido de incorrer o notificado em crime de desobediência, caso não atendesse a notificação -, para "negociar" um compromisso de ajustamento de conduta. (Principalmente, quanto, ao fim e ao cabo -além da assunção de compromisso relativo a obrigações que lhe poderiam ser imputadas -, compromete-se a doar um microcomputador à Agência Florestal de Lajeado, ligada à Secretaria Estadual de Agricultura. (fl. 400).*

*Em primeiro lugar, porque padece de nulidade a homologação do referido termo de ajustamento levada a efeito pelo Conselho do Superior do Ministério Público depois de ter a Embargante revogado a manifestação de vontade indispensável para sua constituição. É que, cinco dias depois de ter firmado na Promotoria de Justiça, a Embargante, representada por advogada, expressamente, manifestara sua inconformidade com seu conteúdo, encaminhando-lhe pedido no sentido de que não fosse homologado. Tendo havido retratação, não poderia ter sido homologado, vez que, em se tratando de negócio jurídico, a declaração de vontade é elemento essencial. Não se diga, uma vez firmado, não poderia ter sido revogado pela compromitente. Isto porque, inegável, à luz do direito vigente, tratar-se de ato jurídico retratável até a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público (...)" fl. 466*

A exegese do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção "ou" deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins), consoante se infere do seguinte julgado:

*"PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL.*

*1. A Lei nº 7.347/85, em seu art. 5º, autoriza a propositura de ações civis públicas por associações que incluam entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.*

*2. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre*

# Superior Tribunal de Justiça

outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral.

3. Deveras, decorrem para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição *in natura*), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso.

4. A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III) e submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material, a fim de ser instrumento adequado e útil.

5. A exegese do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção "ou" deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins).

6. Interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor ("Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.") bem como o art. 25 da Lei 8.625/1993, segundo o qual incumbe ao Ministério Público "IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...)".

7. A exigência para cada espécie de prestação, da propositura de uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa.

8. Ademais, a proibição de cumular pedidos dessa natureza não encontra sustentáculo nas regras do procedimento comum, restando ilógico negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito.

9. Recurso especial desprovido." (REsp 625.249/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/08/2006, DJ 31/08/2006 p. 203)

A reparação de danos, mediante indenização de caráter compensatório, deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual reverterá para o fundo a que alude o art. 13 da Lei

# Superior Tribunal de Justiça

7345/85.

Destarte, não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.

Sob esse ângulo, sobressai nulo o Termo de Ajustamento de Conduta in foco, por força da inclusão de obrigação de dar equipamento de informática à Agência de Florestal de Lajeado.

Nesse sentido direciona a notável doutrina sobre o *thema*: “(...)como o compromisso de ajustamento às “exigências legais” substitui a fase de conhecimento da ação civil pública, contemplando o que nela poderia ser deduzido, são três as espécies de obrigações que, pela ordem, nele podem figurar: (i) de não fazer, que se traduz na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a qualidade ambiental; (ii) de fazer, que diz com a recuperação do ambiente lesado; e (iii) de dar, que consiste na fixação de indenização correspondente ao valor econômico dos danos ambientais irreparáveis ( Edis Milaré, Direito Ambiental, p. 823, 2004).

Superadas as questões preliminares, subjaz o exame da natureza jurídica da homologação, pelo Conselho Superior do Ministério Público, do pedido de arquivamento de Inquérito Civil formulado pelo órgão de execução.

O art. 9º, §§ 2º e 3º da Lei 7347/85, o qual dispõe sobre a promoção de arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, dispõe:

*"Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.*

*§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.*

*§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.*

# Superior Tribunal de Justiça

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento."

In casu, a *questio iuris* reside na aferição da legalidade da homologação de pedido de arquivamento do inquérito civil público, pelo Conselho do Ministério Público, a despeito de requerimento formulado pelo interessado quanto à não homologação, em razão de nulidade absoluta.

Sobre o *thema* discorre José dos Santos Carvalho Filho:

"a operação de juntada ou de anexação dos elementos qualifica-se como direito subjetivo, de natureza processual, da associação legitimada. Não tendo sido ainda o arquivamento reexaminado pelo Conselho Superior, e portanto, inócurrenente a preclusão consumativa, a associação interessada tem o direito de reclamar aquela providência.

(...)

Entendemos que as razões escritas e outros documentos não apreciados até a manifestação do Conselho Superior, conquanto não possam ser juntados aos autos do inquérito civil ou anexados às peças informativas, devem ser recebidos por este órgão, abrindo-se, então, duas hipóteses: se tiver havido a homologação do arquivamento, deverão as razões e os documentos ser encaminhados ao órgão de execução que promoveu o arquivamento, o qual se for o caso, e de acordo com os novos elementos fornecidos, poderá instaurar outro inquérito civil(...)

A lei refere-se à homologação ou à rejeição, pelo Conselho Superior, da promoção de arquivamento levada a efeito pelo órgão de execução que presidiu o inquérito civil ou que detinha as peças informativas.

Funciona o Conselho Superior, no caso, como verdadeiro órgão revisor. A decisão do órgão originário, desse modo, tem sua eficácia subordinada à manifestação do Conselho. É exatamente essa circunstância que lhe atribui, na hipóteses do dispositivo ora comentado, a qualidade de órgão de revisão.(...)

A homologação a que se refere o dispositivo, contudo, não tem mero caráter administrativo, nela havendo também certo grau de institucionalidade. Note-se a diferença. Não trata a lei de mera operação na qual um ato administrativo é subordinado à apreciação de outra autoridade. Trata-se, isso sim, de reapreciação de ato inerente à função institucional do Ministério Público, qual seja, a de defender os interesses difusos e coletivos, postulado que, como já anotamos, tem fundamento constitucional. Por isso mesmo, não bastará dizer-se que o Conselho Superior examina a legalidade da promoção de arquivamento. Vai muito além na revisão. Ao exame de inquérito ou das peças informativas, o Conselho **reaprecia todos os elementos que lhe foram remetidos, inclusive - e este ponto é importante - procede à**

# Superior Tribunal de Justiça

**própria reavaliação desses elementos.** Vale dizer: o que para o órgão responsável pela promoção de arquivamento conduzia à impossibilidade de ser proposta a ação civil, para o Conselho Superior os elementos coligidos levariam à viabilidade da propositura. O poder de revisão, em consequência, implica na possibilidade de o Conselho Superior **substituir o juízo de valoração do órgão originário pelo seu próprio**

Há, porém, alguns aspectos nesse tipo de homologação que se identificam com a homologação meramente administrativa. Um deles diz respeito à eficácia do ato de arquivamento: enquanto não homologado pelo Conselho, é ele ineficaz e inoperante. Significa dizer que enquanto não houver as duas manifestações volitivas previstas na lei, não poderá o ato ser tido como definitivo. Outro aspecto: o Conselho Superior não pode alterar o ato de arquivamento; deve, ao contrário, confirmá-lo ou não. A eficácia do ato de arquivamento, a seu turno, tem início ao momento em que é homologado pelo Conselho."(...) in Ação Civil Pública, Comentários por Artigo, José dos Santos Carvalho Filho, 7ª ed; Lumen Juris; Rio de Janeiro, 2009, p. 313-316) grifos no original

Com efeito, a legislação faculta às associações legitimadas o oferecimento de razões escritas ou documentos, antes da homologação ou da rejeição do arquivamento (art. 5º, V, "a" e "b", da Lei 7347/85), sendo certo, ainda, que na via administrativa vigora o princípio da verdade real, o qual autoriza à Administração utilizar-se de qualquer prova ou dado novo, objetivando, em última ratio, a aferição da existência de lesão a interesses sob sua tutela.

*Mutatis mutandis*, os demais interessados, desde que o arquivamento não tenha sido reexaminado pelo Conselho Superior, poderão oferecer razões escritas ou documentos, máxime porque a reapreciação de ato inerente à função institucional do Ministério Público Federal, como no caso em exame, não pode se dar ao largo da análise de eventual ilegalidade perpetrada pelo órgão originário, mercê da inarredável função fiscalizadora do *Parquet*.

*In casu*, consoante se colhe dos autos, "Em razão do termo de ajustamento firmado, a Dra. Promotora de Justiça determinou o arquivamento do inquérito civil público, encaminhando os autos ao Conselho Superior do Ministério Público para homologação ou rejeição, nos termos do art. 9º, 3º, da Lei nº 7.347/85. Cinco dias depois, em 31 de agosto de 1998, a Embargante, representada por advogada, pediu ao Conselho Superior do Ministério Público não fosse homologado o referido termo de ajustamento e decretada sua nulidade absoluta (fls. 363), alegando (I) a ilicitude do acordo que fixou multa diária para a hipótese de não cumprimento de ato espontâneo como a doação de um bem ao Estado e (II) a violação ao direito de defesa, vez que não se fez acompanhar de advogado quando da sua assinatura. **Ao apreciar**

**o pedido de arquivamento do inquérito civil público, o Conselho Superior do Ministério Público indeferiu o pedido da Embargante e homologou o termo de ajustamento “em razão da pertinência e da adequação das cláusulas ajustadas, e determinou o arquivamento” (fl. 364).**

Consectariamente, é nula a homologação de pedido de arquivamento de inquérito civil público destinado a apurar dano ambiental, pelo Conselho Superior do Ministério Público, à míngua de análise da inconformidade manifestada pelo compromitente quanto ao teor do ajuste.

*Ex positis*, conheço parcialmente do Recurso Especial e, nesta parte, **NEGO-LHE PROVIMENTO.**

É como voto.

