



# Termo de ajustamento de conduta, monitoramento e controle versus receita orçamentária

*Conduct adjustment agreements, monitoring  
and control versus budgetary revenue*

*Plazo de ajuste de conducta, vigilancia y control  
versus presupuesto de ingresos*

Margareth Pinto da Silva Costa<sup>1</sup>

Paula Balbio Machado<sup>2</sup>

## RESUMO

O artigo tem como objetivo verificar a forma de monitoramento e controle dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) relativos ao Meio Ambiente, celebrados no âmbito do Ministério Público do Tocantins. Para recorte deste trabalho, foram selecionados seis TACs, disponíveis no Portal do Cidadão nos anos de 2020, 2021 e 2022. O critério de escolha das amostras deu-se pelos Termos que apresentam maior valor das multas aplicadas. Além de verificar os controles existentes, busca-se confirmar se estes se constituem como potenciais fontes de receitas públicas. Para confirmação dos métodos de monitoramento e controle dos TACs, foi realizado levantamento de informações por meio de questionário de coleta de dados, tendo como abrangência as Promotorias de Justiça das regiões norte e sul do Estado do Tocantins. A pesquisa, do tipo exploratório-descritiva, dedica-se ao estudo das leis que regem a matéria, como a Lei n. 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, a Resolução n. 179, de 26 de junho de 2017, que regulamenta a aplicação da Lei no âmbito do Ministério Público Brasileiro e a Resolução n. 05/2018, do Conselho Superior do MP/TO, que regulamenta o referido Termo no âmbito deste órgão ministerial. O referencial teórico aborda as diretrizes do Ministério Público Resolutivo. As considerações finais apontam que os órgãos ministeriais possuem uma série de normas e regulamentos que regem sua atuação e estas incluem apropriados mecanismos de controle social.

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências contábeis pela Centro Universitário Luterano do Brasil em Palmas Estado do Tocantins, servidora do quadro de efetivos do Ministério Público do Estado do Tocantins, Chefe de Departamento. E-mail: margarethcosta@mpto.mp.br, ORCID <https://orcid.org/0009-0007-2847-2877>.

<sup>2</sup> Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Graduada em Direito e Pós-Graduada em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ. Assessora Especial de Gabinete de Conselheiro do Tribunal de Contas do Tocantins.

**Palavras-chave:** *Termo de Ajustamento de Conduta; Receitas orçamentárias; Resolutividade; Monitoramento; Controle; Ministério Público.*

## ABSTRACT

The article aims to examine the monitoring and control methods of Conduct Adjustment Agreements related to the environment, executed within the scope of the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins. For the purpose of this work, six Terms of Adjustment of Conduct were selected, available on the citizen's portal in the years 2020, 2021 and 2022. Fines applied. In addition to verifying existing controls, we also seek to confirm whether they are potential sources of public revenue. In order to confirm the monitoring and control methods of the Terms of Conduct Adjustment, information was collected through a data collection questionnaire sent by email to the interior prosecutors, covering the region's prosecutors north, and south of the State of Tocantins. Exploratory-descriptive research is dedicated to the study of the laws that govern the matter, such as Law n. 7.347/85, which governs the public civil action of responsibility for damage caused to the environment, Resolution n. 179, of June 26, 2017, which regulates the application of the Law within the scope of the Brazilian Public Ministry and Resolution n. 05/2018 of the Superior Council of the Public Prosecutor's Office of Tocantins, which regulates the aforementioned Term within the scope of this ministerial body. The theoretical framework addresses the guidelines of the Resolutive Public Prosecutor's Office. The final considerations point out that the Brazilian and Tocantins Public Ministry have a series of norms and regulations that govern their activities, and these satisfactorily include social control mechanisms.

**Keywords:** *Conduct adjustment agreement; Budgetary revenues; Resolutive; Monitoring; Control; Public Prosecutor's Office.*

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo verificar la forma de seguimiento y control de los Términos de Ajuste de Conducta, relacionados con el Medio Ambiente, firmados en el ámbito del Ministerio Público del Estado de Tocantins. Para efectos de este trabajo, fueron seleccionados seis Términos de Ajuste de Conducta, disponibles en el portal del ciudadano en los años 2020, 2021 y 2022. Multas aplicadas. Además de verificar los controles existentes, también buscamos confirmar si son fuentes potenciales de ingresos públicos. Para confirmar las modalidades de seguimiento y control de los Términos de Ajuste de Conducta, se recolectó información a través de un cuestionario de recolección de datos enviado por correo electrónico a los fiscales del interior, que abarca a los fiscales de la región norte y sur del Estado de Tocantins. La investigación exploratoria-descriptiva se dedica al estudio de las leyes que rigen la materia, como la Ley n. 7.347/85, que regula la acción civil pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, Resolución n. 179, de 26 de junio de 2017, que regula la aplicación de la Ley en el ámbito del Ministerio Público brasileño y la Resolución n. 05/2018 del Consejo Superior del Ministerio Público de Tocantins, que reglamenta el citado Término en el ámbito de este órgano ministerial. El marco teórico aborda los lineamientos del Ministerio Público Resolutivo. Las consideraciones finales apuntan que los Ministerios Públicos de Brasil y Tocantins cuentan con una serie de normas y reglamentos que rigen sus actividades, y éstas incluyen satisfactoriamente mecanismos de control social.

**Palabras clave:** *Plazo de ajuste de conducta; Presupuesto de ingresos; Resolución; Vigilancia; Control; Ministerio Público.*

## Introdução

Inicialmente, cabe destacar que o objetivo deste artigo é estudar os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) celebrados pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, voltados ao Meio Ambiente, disponibilizados no Portal do Cidadão, bem como analisar as fases de celebração, cumprimento, ajuizamento de ação, pagamento de multas e arquivamento desses instrumentos jurídicos, verificar os mecanismos de controle adotados e se esses Termos de Ajustamento de Conduta representam fontes de receitas orçamentárias para o Ministério Público.

O estudo passará pela conceituação desse instrumento jurídico. A redação dada pela Resolução CSMP 05/2018<sup>3</sup> conceitua o compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, possuindo natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. Para Mazzilli, o compromisso de Ajustamento de Conduta e o Termo de Ajustamento de Conduta são, em si, os mesmos instrumentos, “porque é tomado por termo, compromisso de ajustamento de conduta também é conhecido nos meios forenses como *termo de ajustamento de conduta* [...]” (MAZZILLI, 2006, p.226).

Porquanto, os TACs são celebrados com o objetivo de regularizar a situação do infrator, que se compromete a cumprir as obrigações previstas no acordo em troca de evitar sanções administrativas ou judiciais, como multas e processos criminais. É um instrumento que visa dar celeridade e resolutividade ao problema, e busca coibir a conduta de ilegalidade. É, portanto, um mecanismo utilizado em diversas áreas, como meio ambiente, saúde, direitos do consumidor, proteção do patrimônio histórico, entre outras. Ele pode ser celebrado com órgãos públicos ou privados e deve ser homologado pela autoridade competente para que tenha validade jurídica. Esses títulos extrajudiciais podem ser utilizados para resolver situações de conflitos entre os órgãos de fiscalização e empresas, ou até mesmo pessoas físicas que descumpriram normas legais, regulamentares ou contratuais.

Também, em matéria de ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico previstos na Lei n. 7.347, desde 1985 e posterior atualização em 1990, foi inserido no art. 5º, § 6º, a figura do TAC, que tem caráter e eficácia de título de execução extrajudicial, e o Ministério Público é órgão legitimado para propor tais títulos.

A pesquisa foi realizada por meio do Portal do Cidadão disponível na página do Ministério Público do Estado do Tocantins, sendo realizada ainda, pesquisa bibliográfica em livros, artigos publicados, periódicos e internet. A motivação que ensejou a realização deste estudo embasou-se na necessidade de aperfeiçoamento das ações de políticas públicas de controle e otimização dos recursos públicos, das boas práticas, bem como da

<sup>3</sup> Resolução CSMP n. 005/2018 (Alterada pelas Resoluções CSMP n° 001/2019 e 001/2020).

publicidade dos atos e da verificação de novas fontes de recursos públicos. O referencial teórico aborda as diretrizes do Ministério Público Resolutivo.

## 1. O Ministério Público resolutivo e o Termo de Ajustamento de Conduta

O Ministério Público (MP) é uma instituição que tem como uma de suas funções a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para cumprir essa função, o MP pode atuar de forma repressiva, fiscalizando o cumprimento das leis e a investigação de crimes, ou de forma preventiva, atuando na promoção e defesa de direitos e interesses coletivos, assim previstos na Constituição Federal do Brasil de 1988.

Quanto ao Direito ao meio ambiente equilibrado, nossa constituição afirma:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal interpretou o art. 225 da Constituição Federal como fundamento normativo do Estado de Direitos e Governança Ambiental e apresenta o texto constitucional como estrutura jurídica complexa, que possui duas direções normativas, assim vejamos:

A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo (STF, Acórdão ADI 4757/DF).

Hodiernamente, a postura do MP tem mudado e o novo perfil institucional, como diz Ortega y Gasset (1987, p. 49), não nasceu do ar, como as orquídeas, que se diz serem criadas no ar, sem raízes. A ideia de uma instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que vem se tornando cada vez mais exigente de resultados e eficiência em relação às instituições e serviços públicos, bem como pela natural crise do Poder Judiciário em dar respostas à complexa litigiosidade atual.

Notadamente, ao se referir ao “Ministério Público Resolutivo”, destaca-se a atuação do órgão de forma preventiva, com intenção de solucionar questões de interesse coletivo de forma mais rápida e eficiente, sem a necessidade de uma ação judicial.

Com o advento da atuação resolutiva do Ministério Público, a prática dos promotores e procuradores de justiça aproximou-se ainda mais da nova feição constitucional ministerial,

bem como de sua vocação social e de efetivação dos direitos e garantias constitucionais (OLIVEIRA, 2013, p. 237).

Em princípio, a atuação resolutiva do Ministério Público pode ocorrer, por exemplo, por meio da celebração de TACs com empresas, pessoas físicas ou instituições que tenham cometido irregularidades, estabelecendo obrigações para a correção dessas irregularidades. O Ministério Público também pode atuar na mediação de conflitos, buscando soluções negociadas para problemas que afetam a coletividade.

Da mesma forma, essa atuação resolutiva do MP é importante, porque pode evitar a judicialização excessiva de questões, economizando tempo e recursos do Sistema Judiciário, além de contribuir para a resolução mais rápida, conforme preceitua o princípio da celeridade processual, conferindo resposta satisfatória aos problemas que afetam a sociedade como um todo.

O Termo de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Ajustamento de Conduta se refere à mesma coisa e são instrumentos jurídicos extrajudiciais utilizados para resolver conflitos entre órgãos de fiscalização, empresas ou pessoas físicas que descumpriram normas legais, regulamentares ou contratuais.

Esse instrumento legal está previsto na Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), em seu art. 5º, parágrafo 6º, cujo texto estabelece que “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”.

Outrossim, os TACs são celebrados com o objetivo de regularizar a situação do infrator, que se compromete a cumprir as obrigações previstas no acordo, em troca de evitar sanções administrativas ou judiciais, como multas e processos criminais, conforme previsto na Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (CNMP, 2017).

Nesse sentido, o TAC é um importante instrumento de atuação e garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, conforme descreve Almeida:

Constatadas irregularidades, tem-se a certeza de que o *Parquet* não se imiscuirá de seu papel e realizará a persecução das responsabilidades cíveis ou criminais pertinentes. Desta forma, aquele que pratica ou está a praticar conduta que poderá ensejar responsabilizações futuras pode entender mais interessante procurar o membro do Ministério Público de sua comarca e firmar Termos de Ajustamento de Conduta de forma a não se submeter a persecuções jurisdicionais que venham a gerar posteriores e mais gravosas consequências (ALMEIDA, 2013, p. 249 e 250).

Por fim, considerando a necessidade de se estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade, o TAC possui natureza de negócio jurídico, sendo garantia fundamental de acesso à justiça,

já que firmado através do diálogo e consenso, e pode ser utilizado em diversas áreas, como meio ambiente, saúde, direitos do consumidor, proteção ao patrimônio histórico, e até para ajustes de contas, entre outras. A celebração pode ser feita com órgãos públicos ou privados, e deve ser homologada pela autoridade competente para que tenha validade jurídica. Por outro lado, a celebração do TAC passa por uma série de procedimentos e sua formalização encontra-se regulamentada nas normas que regem a matéria.

## 2. Na prática, como se dá a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta?

Os preceitos necessários para celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins encontram-se regulamentados pela Resolução CSMP nº 005/2018<sup>4</sup>. O TAC é iniciado pelo órgão responsável pela fiscalização da norma infringida, que instaura um procedimento administrativo para investigar a irregularidade e avaliar a possibilidade de celebração do acordo.

Desse modo, ocorre quando o órgão fiscalizador como o Ministério Público, ou uma agência reguladora, detecta alguma irregularidade em uma empresa ou atividade, e inicia uma investigação ou processo administrativo. A partir daí, são realizadas negociações entre as partes para que sejam definidas as medidas que deverão ser adotadas para corrigir a irregularidade. Em seguida, o órgão notifica o infrator para que este apresente sua defesa e manifeste o interesse em celebrar o TAC. Caso haja interesse, as partes envolvidas iniciam as negociações para definir as obrigações a serem assumidas pelo infrator e os prazos para o cumprimento das medidas previstas.

Além disso, após a definição das obrigações, é elaborado o texto do TAC, que deve ser assinado pelas partes envolvidas e homologado pela autoridade competente, como o Ministério Público, o Poder Judiciário, ou o órgão regulador responsável pelo setor em que ocorreu a infração. O conteúdo do TAC pode variar dependendo do caso, mas geralmente inclui a descrição detalhada da irregularidade detectada, as obrigações assumidas pela empresa ou pessoa física para corrigir a irregularidade, prazos para a implementação das medidas acordadas, bem como sanções penais e administrativas sobre condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, previstas no Art. 79 da Lei n. 9.605, de 12 fevereiro de 1998, bem como na resolução n. 05/2018/CSMP/TO, e atualizações. Assim, são relacionados os elementos fundamentais para celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta:

- f) fundamentação legal, dia, mês e ano, identificação da compromitente e nome do promotor de justiça atuante no caso;
- g) identificação do compromissário, pessoas físicas ou jurídicas;
- h) considerações sobre a denúncia e fiscalização realizada, sobre a função institucional do órgão;
- i) cláusula de prazo para cumprimento do acordo pactuado;
- j) cláusula de condições para o cumprimento do acordo;

<sup>4</sup> Alterada pelas Resoluções CSMP nº 001/2019 e 001/2020.

- k) cláusula de previsão de multa em caso de descumprimento do acordo dentro do prazo estabelecido;
- l) cláusula declaratória de que o Termo de compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial.
- m) assinatura das partes e
- n) homologação pelo órgão celebrante do acordo (CSMP, 2018).

Sem dúvida, a homologação do TAC é importante para que o acordo tenha validade jurídica e seja vinculante para as partes envolvidas e surta os efeitos esperados. Após a homologação, o TAC passa a ter força de um título executivo extrajudicial, o que significa que, em caso de descumprimento, pode ser cobrada a sua execução por meio de medidas judiciais.

Além disso, a celebração do TAC é uma forma de resolver questões de forma mais ágil e eficiente do que por meio de um processo judicial, além de promover a correção de irregularidades e a proteção dos direitos dos consumidores e da sociedade em geral. Neste sentido, vejamos a afirmativa:

Juntamente a estas questões, deve-se considerar que, quando o *Parquet* instaura procedimento administrativo; reúne elementos de prova; chama o investigado ao diálogo; realizar recomendações; faz tentativa de firmar termo de ajustamento de conduta, ou seja, comprova e tentar solucionar a querela de forma preventiva e resolutiva, o próprio ajuizamento de ações judiciais ganha novo teor. Diante deste quadro, o Poder Judiciário ganha maior segurança no caráter não temerário da ação proposta, a qual traz consigo com maiores elementos de prova e convicção tanto da situação fática, quanto da não intenção do réu em cumprir suas obrigações legais (OLIVEIRA, 2013, p. 250).

Igualmente, têm competência para celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em matéria ambiental, os órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e regulação de atividades ou serviços ambientais, tais como o Ministério Público, a Agência Nacional de Águas, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, entre outros. Esse acordo é firmado com empresas, organizações e pessoas físicas que tenham cometido alguma infração ou irregularidade, de acordo com Mazzilli:

Desta forma, associações civis, fundações privadas ou sindicatos, por exemplo, embora em tese possam propor ações civis públicas ou coletivas para defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, não poderão, porém, tomar compromissos de ajustamento, em hipótese alguma. Podem tomar o compromisso: Ministério Público, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, enquanto órgãos públicos legitimados. Não há dúvida sobre isso. Até mesmo órgãos governamentais sem personalidade jurídica, mas que tenham legitimidade para promover a ação civil pública, podem tomar compromisso de ajustamento de conduta (órgãos estatais de defesa do consumidor, meio ambiente etc.) (MAZZILLI, 2006, p.11).

Decerto, os TACs são recomendados em situações em que a infração ou irregularidade cometida não se caracteriza um crime, contudo, é considerado uma violação à legislação ou regulamentação aplicável. Esse instrumento é especialmente útil em casos em que a infração tem impacto ambiental, social ou à saúde pública, pois permite que as partes envolvidas cheguem a um acordo para corrigir a situação e evitar futuros danos. É

importante ressaltar que a celebração de um TAC não implica impunidade, mas sim em uma alternativa para corrigir a situação e evitar a repetição da infração ou irregularidade.

Sem dúvida, o responsável pelo fato assume o compromisso de evitar ou remover o ilícito, e/ou de reparar o dano; obriga-se formalmente a se ajustar às disposições normativas incidentes. Esse negócio jurídico tem eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do parágrafo 6º do artigo 5º da Lei n. 7.347/85.

Inegavelmente, o seu descumprimento pode gerar protesto em cartório extrajudicial ou execução judicial. Neste segundo caso, o Ministério Público recorre ao Judiciário para que este determine o cumprimento das obrigações, adequação à legislação vigente ou pagamento do dano causado. Assim, o descumprimento do TAC acarretará penalidades para o infrator, bem como o conduzirá a uma demanda judicial.

## 2.1. Aplicação das penalidades e efeitos dos TACs na demanda judicial

As penalidades e medidas corretivas e punitivas que podem ser aplicadas por meio do TAC podem variar a depender da natureza da infração ou irregularidade cometida. Algumas das penalidades que podem constar em um TAC incluem: multa; reparação do dano, como recuperação de áreas degradadas, compromisso de não repetir a infração; adoção de medidas corretivas, como exemplo reflorestamento de área desmatada; prestação de serviços à comunidade como forma de compensação pelo dano causado; suspensão temporária das atividades da empresa infratora; e por fim o cancelamento de licenças e autorizações.

Entretanto, ressalta-se que a aplicação de penalidades por meio do TAC depende da negociação entre as partes envolvidas e das circunstâncias específicas de cada caso. Os principais objetivos de aplicação de penalidades previstas no Termos de Ajustamentos de Condutas são os seguintes: punição e responsabilização do infrator; reparação de danos; prevenção de danos futuros; incentivo à conformidade; fortalecimento da cultura de cumprimento das leis. A principal função da penalidade de aplicação de multa é gerar efeito pedagógico e evitar que o infrator pratique novos danos.

Desse modo, os TAC podem ter efeitos significativos em ações judiciais relacionadas à infração cometida pelo infrator. Isso porque, ao celebrar o TAC, o infrator se compromete a cumprir as obrigações previstas no acordo como forma de regularizar a situação de descumprimento da norma.

Destarte, se o TAC apontar o cumprimento de obrigações equivalentes às que seriam impostas em uma ação judicial, o acordo pode ter o efeito de extinguir ou suspender a ação, evitando que o infrator seja condenado ou penalizado pela infração cometida. Esse efeito é conhecido como coisa julgada material.

Por outro lado, é importante ressaltar que a celebração do TAC não impede a instauração de ações judiciais em relação aos danos já causados ou em relação a outras infrações cometidas pelo infrator. Além disso, caso o infrator descumpra as obrigações

previstas no TAC, o acordo pode ser rescindido e o órgão fiscalizador pode aplicar as penalidades previstas na norma infringida.

Da mesma forma, o TAC pode ter o efeito de evitar ou suspender ações judiciais relacionadas à infração, mas não impede a aplicação de sanções em caso de descumprimento do acordo ou em relação a outras infrações cometidas.

Assim, o TAC pode gerar diversos efeitos na demanda judicial que envolve a infração ou irregularidade. Alguns desses efeitos incluem: suspensão ou extinção da ação judicial; redução da pena ou da multa aplicada; homologação judicial do TAC; cooperação com a justiça e evolução da jurisprudência. Logo, o monitoramento e o controle dos TACs mostram-se necessários para o seu efetivo cumprimento.

### 3. Monitoramento, controle e potenciais fontes de receitas dos TACs

Em princípio, o controle dos TACs é realizado por meio da fiscalização dos compromissos assumidos pelas partes envolvidas no acordo. Em regra, essa fiscalização é feita pelo órgão responsável pela celebração do TAC, que verifica se as obrigações estabelecidas estão sendo cumpridas de acordo com o prazo e as condições ajustadas.

De modo que, se o órgão fiscalizador constatar o descumprimento do TAC, poderá aplicar as sanções previstas no acordo, como multas e outras penalidades. Além disso, o descumprimento do TAC pode gerar a rescisão do acordo, e terminar em processos administrativos ou judiciais.

Importante mencionar que, em alguns casos, é possível que a sociedade também participe do controle dos TACs, denunciando o descumprimento dos compromissos assumidos pelas partes envolvidas. Para isso, é importante que a sociedade esteja informada sobre o conteúdo do TAC e tenha acesso às informações sobre seu acompanhamento e execução.

Além disso, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, o monitoramento é realizado pela própria promotoria de Justiça celebrante. Para evidenciar tais práticas que são desenvolvidas pelo órgão, foi realizada uma pesquisa, através de um questionário enviado por e-mail para as promotorias de justiça de Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Palmeirópolis, Paraíso e Região da Força-Tarefa Ambiental Araguaia, os dados enviados por algumas promotorias de justiça<sup>5</sup> no qual afirmaram que:

1. As promotorias de justiça firmam Termos de Ajustamentos de Conduta na área ambiental e outras áreas;

2. Após a celebração e homologação dos Termos de Ajustamentos de Condutas, as Promotorias de Justiça autuam Procedimento Administrativo, por meio de portaria, com objetivo de acompanhar e fiscalizar o cumprimento do referido TAC. O procedimento tramita no sistema de procedimentos extrajudiciais e-Ext;

<sup>5</sup> Promotorias de justiça que responderam ao questionário, Promotoria de Justiça de Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Palmeirópolis, e-mail com questionário enviado na data de 16 de março de 2023.

3. Os procedimentos, após gerados, são disponibilizados no Portal do Cidadão com o respectivo número do procedimento administrativo, para acompanhamento do TAC. Pode-se acessar o Portal do Cidadão e assim consultar procedimentos extrajudiciais, colocando o número do procedimento, ou o nome das partes a fim de se obter na íntegra o Termo de Ajustamento.

4. Os controles existentes são considerados adequados, uma vez que por meio dos procedimentos podem ser oficiados os órgãos responsáveis para fiscalizar o andamento do TAC. Em caso de descumprimento, a promotoria verifica se as obrigações estabelecidas estão sendo cumpridas de acordo com o prazo e as condições ajustadas. Desse modo, de posse dos relatórios recebidos dos órgãos oficiados, a Promotoria pode executar o termo no juízo competente.

5. Confirmou-se que as ferramentas disponibilizadas pela administração atendem às demandas das promotoras de justiça para elaboração, acompanhamento e controle dos TACS, e que o Ministério Público conta com vários núcleos de apoio com todos os profissionais necessários para uma ótima assessoria na hora da elaboração da minuta de TAC. O Centro de Apoio Operacional de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (Caoma) foi citado como um ótimo exemplo de suporte na área ambiental.

A transparência nos Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) é fundamental para que a sociedade possa acompanhar as ações e os compromissos assumidos pelas empresas ou instituições. A divulgação pública dos TACs permite que os cidadãos e organizações possam fiscalizar e cobrar o cumprimento desses acordos. As respostas enviadas por e-mail corroboram a prática do que está previsto na resolução CSMP 05/2018.

Segundo Facury, (2018), controle é um termo abrangente e é papel do Ministério Público exercê-lo das mais diversas formas:

Controle é um termo amplo que abrange diversas funções, dentre outras, as atividades de auditoria, de fiscalização, de autorização, de sustação ou de impedimento à realização de atos que estejam sendo praticados. Cada um desses termos possui conotação própria. O Poder Judiciário exerce controle, e não fiscalização, pois a ele é incumbido o poder de julgar as condutas praticadas em desconformidade com o ordenamento jurídico. Papel peculiar possui o Ministério Público, pois exerce o controle de diversas formas, dentre elas, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CF), promovendo o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF), e promovendo e defendendo o interesse das populações indígenas (art. 129, V), dentre vários outros, que podem ser exercidos no âmbito judicial e extrajudicial (FACURY, 2018, p.15).

Neste sentido, o Ministério Público exerce Accountability, pois possibilita o acompanhamento e controle social de suas ações, dando explicações de seus atos à sociedade, promovendo dessa forma o fortalecimento da democracia e transparência pública. Assim, como parte das suas ações para promover o controle social, o Ministério Público disponibiliza seus TACs em sua página oficial na internet, portal do cidadão, divulga as obrigações assumidas de forma clara e acessível; monitora e presta contas periodicamente para demonstrar o andamento das ações previstas nos Termos celebrados.

De todo o exposto, conclui-se que o Ministério Público exerce controle dos Termos de Ajustamento de Conduta por meio de procedimentos administrativos, e que são disponibilizados para acesso ao público, por meio do Portal do Cidadão, na aba “consultar procedimentos extrajudiciais”, devendo informar o número do procedimento ou o nome das partes, para acessar os dados disponibilizados. Ademais, se estes Termos representam fontes de Receitas Públicas, é imperioso destacar a importância desse acompanhamento e controle social.

### 3.1 Os Termos de Ajustamento de Conduta como potenciais fontes de receitas orçamentárias

Os TAC não são, em si, uma fonte de receitas, pois eles são celebrados para regularizar situações de descumprimento de normas legais, regulamentares ou contratuais por parte de empresas ou pessoas físicas.

No entanto, em alguns casos, o TAC pode prever o pagamento de multas ou outras penalidades financeiras por parte do infrator, como forma de compensar os danos causados ou garantir o cumprimento das obrigações previstas no acordo. Nesse sentido, pode-se dizer que o TAC pode gerar uma receita para o órgão responsável pela sua celebração.

De qualquer forma, é importante destacar que o objetivo principal do TAC não é gerar receitas para o órgão público responsável pela sua celebração, mas sim garantir a regularização da situação de descumprimento e proteger os direitos dos cidadãos e do meio ambiente.

No Ministério Público do Tocantins, a aplicação de multas sobre os acordos firmados com destinação para o Fundo está regulamentada pela Resolução CSMP n. 005 de 2018:

Art. 32. O compromisso de ajustamento de conduta deverá prever multa diária ou outras espécies de cominação para o caso de descumprimento das obrigações nos prazos assumidos, admitindo-se, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, a previsão de que esta cominação seja fixada judicialmente, se necessária à execução do compromisso.

*Parágrafo único. Os recursos provenientes da multa ou outra espécie de cominação por descumprimento de obrigações assumidas no compromisso de ajustamento de conduta poderão ser destinados ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins – FUMP, previsto no artigo 261 da Lei Complementar Estadual nº 51/2008. Art.261*

33. As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85. (grifo nosso).

Consoante regulamentação, para o Ministério Público as receitas oriundas dos Termos de Ajustamento de Conduta, de acordos judiciais e extrajudiciais firmados por órgão de execução do Ministério Público tem destinação específica, ou seja, são para custear as ações e produtos para modernização institucional vinculados à estratégia do Ministério Público, em projetos destinados à reconstituição de bens lesados.

Além disso, o recebimento e gestão destas receitas encontram-se regulamentados pela Lei complementar 103, de 06 de janeiro de 2016, em seu artigo 261, que deu origem ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins (FUMP):

VIII - valores e multas oriundos de Ajustamentos de Conduta firmados por órgão de execução do Ministério Público (AC);

IX - outras multas contratuais aplicadas no âmbito administrativo do Ministério Público (AC); (TOCANTINS, 2016)

Por outro lado, a referida lei, neste mesmo artigo, tratou da forma de recebimento de tais receitas, bem como de sua aplicação:

Art. 261,§1º Os recursos a que se refere este artigo serão depositados em conta especial de instituições financeiras do Estado, sob a denominação “Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins - FUMP”, cujo saldo credor, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido para o exercício seguinte, a seu crédito.

§3º Os recursos do Fundo Especial destinam-se a custear ações de Modernização, Aperfeiçoamento Funcional e Profissional, Segurança Institucional e àquelas vinculadas à estratégia do Ministério Público (TOCANTINS, 2016).

Portanto, tendo fundamentado sobre as origens das receitas provenientes do Termos de Ajustamento de Conduta, bem como de sua aplicação, na tabela a seguir destacam-se os Termos de Ajustamento de Conduta, objeto de análise e estudo neste trabalho. Realizou-se levantamento no período de 2020 a 2022, tendo como ponto de partida o recebimento dos valores da tabela, sendo possível inferir que o prazo de celebração, homologação e comprimento de um Termo de Ajustamento de Conduta dura aproximadamente 4 anos até sua conclusão.

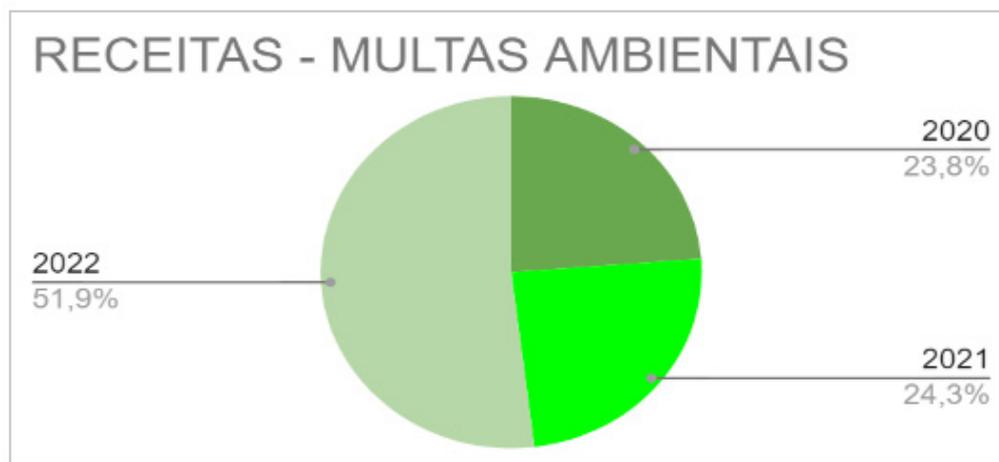
TABELA 1. TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA QUE GERARAM RECEITAS PARA O FUMP NO PERÍODO DE 2020 A 2022

TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS ANALISADOS				
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA	N. INQUERITO CIVIL PUBLICO E ANO	Tipo de dano	VALOR DA MULTA	ANO
Força Tarefa Ambiental	2020.0007816, 7809; 7806; 2018.0006383 e 2019.0001972	Dano ambiental	196.000,00	2020
Força Tarefa Ambiental	20.190.008.158	Dano ambiental	200.000,00	2021
Pedro Afonso	5000269-90.2011.827.2733 1 vara cível	Dano ambiental	150.000,00	2022
Força Tarefa Ambiental	20.190.006.358	Dano ambiental	156.114,25	2022
Força Tarefa Ambiental	20.210.007.619	Dano ambiental	22.000,00	2022
Força Tarefa Ambiental	2018.0006361 e 2021.0007703	Dano ambiental difuso	100.000,00	2022
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>			824.114,25	

Fonte: Elaborado pela autora, dados extraídos do portal da transparência do MPTO.

Na tabela 1 apresenta-se o levantamento do total das Receitas de multas por danos ambientais, oriundas dos Termos de Ajustamento de Conduta, que totalizam o montante de R\$ 824.114,25 (oitocentos e vinte e quatro mil, cento e quatorze reais e vinte e cinco centavos). Ressalta-se, entretanto, que o objetivo dessas multas é promover a reparação do dano ou o cumprimento de obrigações estabelecidas.

GRÁFICO 1. RECEITAS CONTABILIZADAS DE 2020 A 2022



Fonte: Elaborado pela autora

No gráfico 1 evidencia-se a crescente evolução das receitas de multas por danos ambientais. Todavia, isso não significa dizer que as infrações ambientais ocorreram na mesma proporção no período estudado.

Tomando como base os Termos de Ajustamento estudados, verifica-se que embora não seja esse o objetivo, o cenário apresentado aponta os Termos de Ajustamento de Condutas celebrados no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, como potenciais fontes de receitas orçamentárias para o Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Neste sentido, o Ministério Público, ao elaborar suas propostas orçamentárias, incluiu previsão de receitas de multas por danos ambientais para o Fundo.

TABELA 2. RECEITAS DE MULTAS POR DANOS AMBIENTAIS ESTIMADAS E ARRECADADAS

Receitas estimadas - multas ambientais vs receitas arrecadas multas ambientais		
ANO	Estimadas	Arrecadas
2020	110.000,00	33.311,16
2021	100.000,00	108.114,81
2022	146.300,00	289.667,68
<b>Total</b>	<b>356.300,00</b>	<b>431.093,65</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Portal da Transparência do MPTO.

Na tabela 2 demonstram-se as receitas estimadas e arrecadadas com a aplicação multas ambientais no período de 2020 a 2022. Assim, ao interpretar os dados, tem-se Receitas Estimadas no total de **R\$ 356.300,00** (trezentos e cinquenta e seis mil e trezentos reais) e efetivamente arrecadadas no montante de **R\$ 431.093,65**, (quatrocentos e trinta e um mil, noventa e três reais e sessenta e cinco centavos), sendo possível afirmar que as receitas arrecadadas são maiores do que as previstas em **R\$ 74.793,65** (setenta e quatro mil, setecentos e noventa e três reais e sessenta e cinco centavos), ou seja, um excesso de arrecadação no período estudado.

GRÁFICO 2. RECEITAS ESTIMADAS VS ARRECADADAS



Fonte: Elaborado pela autora, dados extraídos do portal da transparência do MPTO.

Para melhor elucidação dos dados da tabela 2, apresenta-se o gráfico das receitas estimadas em comparação com as receitas arrecadadas, onde é possível visualizar com mais clareza a diferença entre receitas estimadas e arrecadadas no período.

### 3.2 Títulos extrajudiciais como resultados das ações do Ministério Público: levantamento da quantidade de Procedimentos Extrajudiciais de 2020, 2021 e 2022

Os títulos extrajudiciais são apresentados como produtos das ações resolutivas da atuação do Ministério Público. Assim, para levantamento dos dados e informações, foi encaminhado e-mail à Corregedoria, em 16 de março de 2023, solicitando o quantitativo dos Procedimentos Extrajudiciais dos últimos três anos relacionados ao Meio Ambiente. Foi adotado o critério de busca nominal junto ao Sistema e-Ext, de forma que foram apresentados somente os procedimentos relacionados ao Meio Ambiente, objeto de estudo deste artigo.

TABELA 3. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS INSTAURADOS

Distribuição da quantidade de procedimentos Instaurados		
Instaurados/número de procedimentos		
Área	Sim	Total Geral
Meio Ambiente	577	577

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados extraídos do sistema e-Ext - 2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

Conforme levantamento apresentado na Tabela 3, referente à distribuição da quantidade de procedimentos instaurados no período de 2020 a 2022, verifica-se um total de 577 procedimentos instaurados na área do meio ambiente.

TABELA 4. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS FINALIZADOS NO PERÍODO DE 2020 A 2022

Distribuição da quantidade de procedimentos Finalizados		
Arquivado/Finalizado / número de Procedimentos		
Área	Quantidade de Procedimentos	Total Geral
Meio Ambiente	404	404

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados extraídos do sistema e-Ext - 2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

Na tabela 4 apresenta-se o quantitativo de procedimentos finalizados na área do meio ambiente no período estudado, mostrando-se um total de 404 arquivados/finalizados.

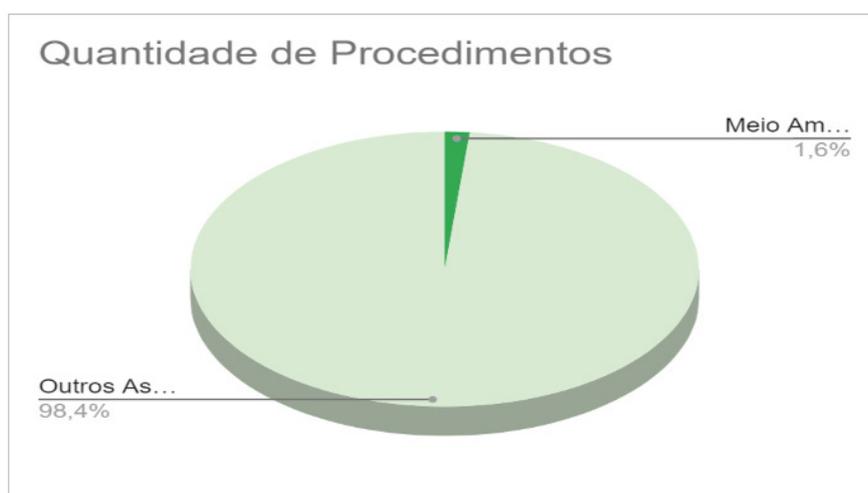
TABELA 5. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS COM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO PERÍODO DE 2020 A 2022

Distribuição da quantidade de procedimentos com Termo de Ajustamento de Conduta -TAC -Meio Ambiente	
TAC	Quantidade de Procedimentos
Sim	24
Não	1.487
<b>Total Geral</b>	<b>1.504</b>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados extraídos do sistema e-Ext-2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

Na tabela 5 evidenciou-se o quantitativo de procedimentos distribuídos com Termos de Ajustamento de Conduta, tendo sido 24 procedimentos na área do meio ambiente, no período estudado.

GRÁFICO 3. QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS DO MEIO AMBIENTE COM TAC-2020 A 2022



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados extraídos do sistema e-Ext-2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

No gráfico 3 destacaram-se em percentuais os procedimentos distribuídos com Termos de Ajustamento de Conduta, e evidenciou-se que na área do Meio Ambiente representa, 1,6% do total da amostra estudada no período de 2020 a 2022. Assim, conclui-se que apesar de pequena participação no quantitativo total de procedimentos distribuídos, são efetivos e de qualidade.

## Considerações finais

Pode-se concluir, no estudo realizado, que o monitoramento e controle dos Termos de Ajustamento encontram-se regulamentados pela Resolução 05/2018/CSMP/TO - Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins, e são realizados pelas promotorias de justiça onde os termos são celebrados. Os TACs estão disponibilizados no Portal do Cidadão, sendo possível o acompanhamento e controle social dos mesmos.

Dessa forma, os Termos de Ajustamento de Condutas analisados, voltados ao meio ambiente, mostram-se como potenciais fontes de receitas orçamentárias, visto que conforme os dados extraídos do Portal da Transparência e Portal do Cidadão, constam multas aplicadas e efetivamente arrecadadas no período de 2020 a 2022, assim evidenciado na tabela 1.

Em suma, confirmou-se ainda que as formas de arrecadação e sua aplicação, estão fundamentadas na Lei complementar estadual n. 103, de 06 de janeiro de 2006, sendo que essas receitas são destinadas ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional e destinam-se a custear ações de Modernização, Aperfeiçoamento Funcional e Profissional, Segurança Institucional e aquelas vinculadas à estratégia do Ministério Público.

## Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Teoria Geral do Ministério Público** – Direitos Fundamentais e os Principais Fatores de Legitimação Social do Ministério Público no Neoconstitucionalismo. Belo Horizonte: Ed. Del Rey Ltda, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985** - Presidência da República - Casa Civil -Subchefia para Assuntos Jurídicos - Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio - ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Presidência da República - Casa Civil -Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Presidência da República - Casa Civil -Subchefia para Assuntos Jurídicos. Regula o acesso a informações previsto no inciso

XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão ADI 4757/DF**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766294937>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ: **Compromisso de ajustamento de conduta**. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2018/07/30/stj-compromisso-de-ajustamento-de-conduta/>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, **Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. São Paulo: Atlas, 2010.

FACURY, Fernando Scaff. **Quem controla o controlador? Notas sobre alteração na Lindb**. Revista do MPC-Doutrina.v. 5 n. 9 (2018): novembro/maio.

GAVRONSKI, Alexandre. **Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a política nacional de fomento à atuação resolutiva**. Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 71.

LEPRI, Luciana. **Como tornar um Termo de Ajustamento de Conduta Exequível?** Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério, Vol. 04, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 391.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Medidas para efetividade da execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Escola Superior do Ministério Público do Ceará, ano 13, N.º1, Jan-Jul.2021-Fortaleza-CE.Pagina 205.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. Revista de Direito Ambiental - vol. 41 - p. 93 - Jan - 2006 – DTR-2006-25.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. **Teoria Geral do Ministério Público – O Ministério público Resolutivo**: Tensão entre a atuação preventiva e autonomia institucional. Belo Horizonte: Ed. Del Ltda, 2013.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

TOCANTINS. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 179 de 26 de junho de 2017**, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta.

TOCANTINS. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CSMP nº 005/2018** (Alterada pelas Resoluções CSMP nº 001/2019 e 001/2020). Institui normas que regulamentam a instauração e tramitação dos procedimentos extrajudiciais na área dos interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, a audiência pública e a carta precatória no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências.

TOCANTINS. **Lei complementar 103, 06 de janeiro de 2016**. Publicada no Diário Oficial nº 4.534. Altera a Lei Complementar nº 51, de 2 de janeiro de 2008, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins.