



TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E RESOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS

CONDUCT ADJUSTMENT TERM AND CONFLICTS NEGOTIATED RESOLUTION

Talden Farias¹

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Conceito e objetivo do TAC. 3 Origem e legitimação para o TAC. 4 Objeto e natureza jurídica do TAC. 5 Importância e procedimentos do TAC. 6 TAC e acesso à Justiça na sociedade de risco. 7 Sugestões para o aperfeiçoamento dos TACs. 8 Considerações finais. 9 Referências.

RESUMO: O Termo de Ajustamento de Conduta é um título executivo extrajudicial fruto de um acordo entre as partes interessadas, devendo servir para a regularização de situações que ponham em risco direitos de natureza transindividual. Foram estudados os aspectos gerais do mecanismo, o que inclui o conceito, o objetivo, a origem, a legitimação, o objeto, a natureza jurídica, a importância e os procedimentos, fazendo-se ainda sugestões para o aperfeiçoamento da resolução negociada de conflitos. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, que constatou que o TAC é um instrumento efetivo de proteção aos direitos transindividuais, pois contribui para o alargamento da concepção de acesso à justiça ao trazer celeridade, efetividade e informalidade na resolução de conflitos, o que se torna especialmente importante no contexto da sociedade de risco.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Transindividuais; Resolução Negociada de Conflitos; Termo de Ajustamento de Conduta.

¹ Advogado e professor da UFPB e da UFPE. Pós-doutor e doutor em Direito da Cidade pela UERJ com estágio de doutoramento sanduíche junto à Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (Bolsa Capes/Cofecub). Membro do IAB e Vice-Presidente da UBAA. E-mail para contato: taldenfarias@hotmail.com



ABSTRACT: The Conduct Adjustment Term is an extrajudicial agreement resulting from a discussion between the interested parties, and should serve to regularize situations that jeopardize transindividual rights. General aspects of the mechanism were studied, which include the concept, objective, origin, legitimation, object, legal nature, importance and procedure, with suggestions for improving the negotiated resolution of conflicts. It's a bibliographical and documentary research, which found that the TAC is an effective instrument for the protection of transindividual rights, as it contributes to expanding the concept of access to justice by bringing speed, effectiveness and informality in conflict resolution, which becomes especially important in the context of the transindividual rights in the risk society.

KEYWORDS: Transindividual Rights; Negotiated Conflict Resolution; Conduct Adjustment Term.

1. Introdução

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, também conhecido por compromisso de ajustamento de conduta, tem se destacado como um importante instrumento de resolução negociada de conflitos na área de direitos difusos e coletivos. Cuida-se de um mecanismo que procura contribuir para a efetividade desses direitos por meio da atuação extrajudicial dos órgãos responsáveis, com o intuito de gerar uma solução consensual e mais rápida para o problema.

Trata-se do aperfeiçoamento do acesso à justiça em matéria de interesses metaindividuais, processo que começou a ocorrer de maneira mais efetiva no Brasil a partir da edição da Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública)² e que exigiu também uma atuação extrajudicial dos órgãos responsáveis. Com o aumento dos conflitos na área de direitos transindividuais, principalmente na área de meio ambiente e de relações de consumo, esse instituto passou a ser cada vez mais utilizado, em especial pelo Ministério Público, que é a instituição mais atuante e representativa nessa seara.

Por conta da celeridade e do menor custo que a resolução negociada de conflitos quase sempre significa, além da consensualidade, o TAC tem sido apontado como uma forma efetiva de promoção do acesso à Justiça em matéria de interesses difusos e coletivos. No entanto, ao

2 Antes da Lei da Ação Civil Pública, é possível apontar como instrumento processual de defesa de interesses metaindividuais a Ação Popular (Lei 4.717/65) e a Ação Civil Ambiental (Lei 6.938/81, art. 14, § 1º). Contudo, elas não tiveram o mesmo impacto processual e social da primeira, sem falar que a legitimidade ativa e o objeto de atuação eram diferentes, entre outras distinções.

mesmo tempo que se integrou ao cotidiano dos operadores do direito, o instituto passou a ser objeto de inúmeras dúvidas a respeito da sua utilidade e utilização, o que se deu também por conta da falta de regulamentação e da grande discricionariedade dos legitimados. Por outro lado, a doutrina e a jurisprudência ainda não se debruçaram suficientemente sobre o instituto, que ainda carece de maiores estudos e decisões. Demais, não se pode esquecer que o aprimoramento do instrumento contribui para evitar a lesão irreversível e significativa a valores indisponíveis, a exemplo da tutela do consumidor, do meio ambiente, da ordem urbanística ou da saúde pública.

Em vista disso, o presente trabalho se propõe a analisar o TAC enquanto mecanismo de efetivação do acesso aos direitos difusos e coletivos, procurando fazer uma abordagem crítica e reflexiva. Nesse diapasão, serão estudados os aspectos gerais do mecanismo, o que inclui o conceito, o objetivo, a origem, a legitimação, o objeto, a natureza jurídica, a importância e os procedimentos, buscando-se fazer, ao final, sugestões concretas a fim de aperfeiçoá-lo. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, que tenta contribuir para o aperfeiçoamento dessa ferramenta tão importante para a proteção dos interesses metaindividuais.

2. Conceito e objetivo do TAC

O TAC é um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de natureza transindividual. Trata-se de um título executivo extrajudicial que contém pelo menos uma obrigação de fazer ou de não fazer e a correspondente cominação para o caso de seu descumprimento. Foi esse o foco do § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, ao estabelecer 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”.

Para Hugo Nigro Mazzilli, “o compromisso de ajustamento é apenas um instrumento legal destinado a colher, do causador do dano, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, mediante o qual o compromitente assume o dever de adequar sua conduta às exigências

da lei, sob pena de sanções fixadas no próprio termo”³. Edis Milaré, Joana Setzer e Renata Castanho afirmam que se trata “de um mecanismo de solução pacífica de conflitos, com natureza jurídica de transação, consistente no estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, incluindo a adoção de medidas destinadas à salvaguarda do interesse difuso atingido”⁴. Já Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, com foco na temática ambiental, defende que o mecanismo “pode ser conceituado como o acordo através do qual o poluidor, reconhecendo sua responsabilidade – civil ou administrativa – compromete-se à voluntária adequação às normas ambientais em vigor dentro de prazo específico”⁵.

O art. 1º da Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei 7.347/1985 no âmbito do Ministério Público, classifica o instituto como um “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”. Com efeito, é um mecanismo que procura viabilizar a solução pacífica de determinados conflitos no âmbito extrajudicial, fazendo com que os direitos em questão sejam mais efetivamente resguardados.

No inciso III do art. 174 do Novo Código de Processo Civil, o TAC é citado como uma das formas de solução consensual de conflitos na esfera administrativa⁶. O instrumento também encontra fundamento nos incisos IV e XII do art. 784 dessa norma, que determina serem títulos executivos extrajudiciais “o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal” e “todos os demais títulos aos quais, por

3 MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades: atuação do Ministério Público. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, 1, 2005, p. 191.

4 MILARÉ, Edis; SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa de direitos difusos: relação entre os instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei 7.347/1985. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, 39, 2005, p. 12.

5 AVZARADAEL, Pedro Curvello Saavedra. Termo de Ajuste de Conduta e meio ambiente: em busca de parâmetros legislativos e judiciais. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, São Paulo, v. 1, 2, 2011, p. 231.

6 “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: [...] III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.”

disposição expressa, a lei atribuir força executiva”. Não se pode esquecer de que a resolução negociada de conflitos é uma máxima desse diploma legal:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.⁷

Isso se enquadra dentro da tendência mundial de resolução negociada de conflitos, que no Brasil envolve não apenas o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas também a própria Administração Pública. A Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, prevê, entre outras soluções semelhantes, o TAC⁸. O Decreto-lei 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), após as modificações trazidas pela Lei 13.655/2018, passou a prever a celebração de compromisso como forma de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa em matéria de Direito Público⁹.

Em igual norte, é possível destacar o termo de compromisso previsto na Lei 12.529/2011 (Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), na Lei 6.385/1976 (Lei do Mercado e da Comissão de Valores Mobiliários) e nas Leis 9.656/1998 e 9.961/2000 (Lei dos Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde e Lei da Agência Nacional de Saúde

7 No Código de Processo Civil anterior, o inciso VIII do art. 585 do Código de Processo Civil, que determinava serem títulos executivos extrajudiciais “todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”, seria de fundamento para o TAC.

8 “Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I – dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. § 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado. § 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado. § 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial. § 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo. § 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.”

9 “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial [...]”

Suplementar – ANS). Mesmo em matéria ambiental, antes dessas normas, a Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes e das Infrações Administrativas Ambientais), após as alterações impingidas pelas Medidas Provisórias 1.710/98 e 2.163-41/2001, já tinha previsto a possibilidade de celebração de Termos de Compromisso¹⁰, por parte dos órgãos integrantes do SISNAMA, fazendo uso de uma sistemática muito parecida com a do TAC¹¹.

O objetivo do TAC é fazer com que determinadas condutas que resultem em ameaça ou lesão aos direitos de natureza transindividual possam ser corrigidas e/ou evitadas por meio de negociação entre as partes interessadas. O fato de o dano a tais interesses possuírem, por vezes, um caráter de difícil reversibilidade, ou até de irreversibilidade, ressalta ainda mais a importância do instrumento em estudo, já que permite maior celeridade e empenho por parte dos legitimados.

Se o intuito do instituto é viabilizar a prevenção e a reparação de eventuais lesões cometidas, jamais podendo ser considerado simplesmente como uma forma de legalizar o que não pode ser legalizado, isso significa que as medidas de adequação devem ser as melhores possíveis sob os pontos de vista legal e técnico. Sobre isso, Fernando Reverendo Vidal Akaoui expõe o seguinte:

Com efeito, se o objetivo do ajustamento é readequar a conduta do degradador ou potencial degradador ao ordenamento jurídico vigente, a fim de afastar o risco de dano, e/ou recompor aqueles já ocorridos, não pode o órgão público que toma aquele compromisso deixar de pleitear todas as medidas tendentes ao efetivo e integral resguardo do meio ambiente.¹²

É claro que o mesmo só poderá ser aplicado àquelas situações passíveis de serem corrigidas ou reparadas, estabelecendo um prazo e as condições para que isso ocorra. Com

10 “Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores. § 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no caput possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre: [...]”

11 FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 74-75. Enquanto o escopo do Termo de Compromisso é a regularização na esfera administrativa, o do TAC é a regularização na esfera cível.

12 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 72.

efeito, não se pode admitir que um mecanismo criado para facilitar a defesa e a recomposição dos interesses difusos e coletivos seja transformado em um instrumento para a legitimação de erros e de irregularidades.

3. Origem e legitimação para o TAC

O TAC foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 211 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), tendo sua atuação limitada às questões relativas à infância e à juventude. Em seguida, o art. 113 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) ampliou sua aplicação a todos os direitos difusos e coletivos, ao acrescentar o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, determinando que os órgãos públicos legitimados à propositura da Ação Civil Pública – ACP poderão celebrar TAC¹³. Somente a partir daí o instrumento passou a ser utilizado para a resolução de conflitos em matéria de direitos difusos e coletivos, pois anteriormente a isso somente era possível fazer recomendações e propor a ACP¹⁴.

Do rol de legitimados para propor ACP, apenas as associações civis constituídas legalmente para a defesa de interesses de natureza transindividual e as fundações privadas não podem celebrar o TAC, pois não podem ser enquadradas como órgãos públicos¹⁵. Logo, estão legitimados para tanto o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o

13 “Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.” Estão dentro do conceito de associação civil as instituições religiosas, as organizações não governamentais, os sindicatos e o terceiro setor. Importa salientar que essa é a legitimação para tomar o termo, pois o acordo pode ser proposto por qualquer interessado, inexistindo previsão de formalidade quanto a isso.

14 Anteriormente a isso, a Lei 7.244/84, que dispunha sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas, dispôs sobre instrumento semelhante, com legitimação do Parquet, embora sem foco nos interesses difusos e coletivos: “Art. 55 – O acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderá ser homologado, no juízo competente, independentemente de termo, valendo a sentença como título executivo judicial. Parágrafo único – Valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público”.

15 Por conta da ADPF 165, que trata das diferenças de correção monetária de depósitos em cadernetas de poupança por expurgos inflacionários causados pelos planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II, existe uma discussão sobre o reconhecimento ou não pelo STF da possibilidade de as associações privadas firmarem TAC. Entretanto, o que houve nesse caso foi apenas a homologação em juízo de um acordo extrajudicial, o que pode se dar em qualquer tipo de processo judicial, uma vez que sem isso a negociação não teria efeitos práticos.

Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e os órgãos da Administração Pública sem personalidade jurídica, destinados especificamente à defesa dos interesses e direitos referidos, conforme dispõe a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor¹⁶.

No entanto, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que integram a chamada Administração Pública indireta, só poderão fazê-lo quando forem prestadoras de serviço público¹⁷. Seria o caso, por exemplo, de companhias de abastecimento hídrico ou empresas de geração de energia elétrica, que poderão tratar de temas como defesa do consumidor, qualidade da água, ocupação de áreas à beira dos aquíferos etc. É preciso comprovar a pertinência temática direta entre a atuação dessa pessoa jurídica com o interesse difuso ou coletivo que se pretende proteger, do contrário, a atuação pode ser classificada como descabida e oportunista. Em outras palavras, tais pessoas jurídicas poderão celebrar TAC conquanto a situação não tenha o condão de prejudicar a livre concorrência, valor albergado pelo inciso IV do art. 170 da Lei Fundamental.

Outro ponto a ser destacado é a legitimação dos acordos por parte dos órgãos públicos sem personalidade jurídica, como estabeleceu o inciso III do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor. Impende lembrar que os dispositivos dessa lei relacionados ao processo coletivo se aplicam à Lei de Ação Civil Pública, e vice-versa¹⁸, formando o chamado microsistema processual coletivo brasileiro. Por conseguinte, não é apenas o ente federativo que possui legitimidade, mas também as suas secretarias e demais órgãos sem personalidade jurídica, a

16 “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo [...]”; e “Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I – o Ministério Público; II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. § 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido”.

17 MACHADO, Vanessa Fernandes de Tunes. Termo de ajustamento de conduta (TAC): instrumento adequado aos interesses ambientais na sociedade de risco. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila (Org.). Aspectos destacados da lei de biossegurança na sociedade de risco. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 490.

18 Código de Defesa do Consumidor: “Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições”. Lei de Ação Civil Pública: “Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

exemplo dos Procons. Mais uma vez, o intuito foi a celeridade e a efetividade, uma vez que esses órgãos possuem uma atuação relevante em áreas como defesa da criança e do adolescente, proteção do meio ambiente, relações de consumo, vigilância sanitária etc.

Na prática, o responsável pela celebração da maior parte dos TACs parece ser, ainda, o Ministério Público, até porque ele é o órgão responsável pela instauração dos inquéritos civis e pela propositura da maioria das ações civis públicas. No entanto, essa realidade começou a mudar nos últimos anos, pois a cada dia mais órgãos da Administração Pública direta e indireta celebram TAC ou algum acordo de natureza semelhante, em razão da legislação citada no item anterior e das vantagens que a ferramenta implica. A própria Defensoria Pública tem se destacado bastante na defesa dos interesses transindividuais, o que também guarda fundamento no Novo Código de Processo Civil¹⁹ e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²⁰.

O inciso III do art. 129 da Constituição Federal de 1988 encarrega expressamente o *Parquet* da proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de todo e qualquer interesse difuso e coletivo²¹. Por conta disso, às vezes os outros legitimados procuram o Ministério Público para ratificar os TAC que celebraram, possivelmente em busca de uma maior legitimidade para o acordo feito, ou então de uma maior segurança jurídica, uma vez que, assim, a instituição ficará vinculada aos termos do acordo de forma a haver maior segurança jurídica na negociação.

Realmente, o Ministério Público não pode questionar judicialmente o acordo celebrado por ele mesmo, até porque a indivisibilidade e a unidade são princípios constitucionais que regem a instituição²². No caso, o Ministério Público Federal não pode questionar um acordo feito por ele, mas pode fazê-lo em relação a um acordo celebrado pelo Ministério Público do Estado ou pelo Ministério Público do Trabalho. De outra banda, não é vedado à instituição

19 “Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.”

20 Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e que teve como relatora a Ministra Carmem Lúcia Antunes de Melo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Defensoria Pública tem legitimidade para propor ACP independentemente da comprovação da existência de hipossuficientes envolvidos e interessados.

21 “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III – promover 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 [...]”

22 “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional [...]”

questionar o compromisso tomado pelos outros legitimados, assim como qualquer um deles também pode questionar a negociação ministerial.

Ainda existe dúvida quanto à necessidade de ratificação do TAC por parte do Ministério Público, defendida por parte da doutrina²³, o que guardaria fundamento no § 1º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública²⁴. Ocorre que a prática já tornou essa discussão inócua, uma vez que as demais instituições legitimadas têm celebrado o acordo sem qualquer tipo de problema. Demais, cumpre lembrar que não existe previsão legal a esse respeito, e que o entendimento predominante é que os outros legitimados poderão fazê-lo sem a aquiescência ministerial²⁵. Pela própria natureza dos interesses em questão, não é interessante que a sua defesa fique restrita a um único órgão ou ente federativo, o que não retira, obviamente, o protagonismo ministerial, já que a instituição é responsável pela defesa dos direitos transindividuais.

4. Objeto e natureza jurídica do TAC

É possível utilizar o TAC nas seguintes áreas: meio ambiente, consumidor, ordem urbanística, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ordem econômica e a economia popular, crianças e adolescentes, idosos, moralidade administrativa, pessoas portadoras de deficiência e investidores no mercado de valores imobiliários, além de qualquer outro interesse difuso ou coletivo que possa surgir. Hugo Nigro Mazzilli²⁶ afirma que o TAC deve zelar pelos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os quais são definidos pelos incisos do parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.²⁷

23 RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 176-177.

24 “Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...] § 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. [...]”

25 MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1404-1405.

26 MAZZILLI. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades: atuação do Ministério Público. *Revista Direito e Liberdade*, p. 177.

27 “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou

A diferença entre os direitos difusos e os coletivos em sentido estrito, que são espécies do gênero direitos coletivos em sentido amplo, é que os titulares do primeiro não têm um vínculo jurídico comum, e os do segundo devem ter já antes da ocorrência do fato danoso. Os direitos individuais homogêneos, por sua vez, constituem uma ficção jurídica que permite a defesa coletiva de direitos individuais devido ao fato de terem uma origem comum.

Antônio Gidi²⁸ alerta que os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, respectivamente, possuem como titulares uma comunidade, uma coletividade e um conjunto de vítimas indivisivelmente considerados. É preciso destacar que, nesse caso, nem a doutrina nem a jurisprudência atribuem ao termo “interesses” uma acepção diferenciada, posto que estão em questão direitos constitucionalmente protegidos.

Os direitos de natureza transindividual têm fundamento na Constituição Federal, guardando relação direta com os direitos fundamentais da pessoa humana. É o caso dos direitos relativos aos seguintes valores: biossegurança (art. 225), ciência e tecnologia (arts. 23, 187, 216, 218 e 219), comunicação social (arts. 220 a 224), consumidor (arts. 5º, 170 e 48 do ADCT), criança e adolescente (arts. 226 a 230), economia (art. 170), educação (arts. 6º, 22, 24, 205, 208, 211, 212, 213, 225, 227), família (arts. 203 e 226), função social da propriedade (arts. 5º, 170 e 186), idoso (arts. 203, 229 230), meio ambiente (arts. 5º, 170, 200, 225), moralidade administrativa (art. 37, *caput*), patrimônio cultural (arts. 215 e 216), reforma agrária (arts. 184 a 191), saneamento básico (arts. 196 a 200 e 225), saúde (arts. 196 a 200), urbanismo (arts. 182 e 183) etc.

São direitos que visam a ampliar e a garantir o conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana, valor constitucional supremo e fundamento da República, de acordo com o inciso III do art. 1º da Carta Magna. Todos os direitos transindividuais são indisponíveis e, por consequência, não podem ser alienados nem renunciados, mesmo quando considerados sob a ótica do direito privado (situação em que passam a ser tratados como direitos personalíssimos). É nesse diapasão que opina Hugo Nigro Mazzilli:

Assim, o compromisso de ajustamento de conduta é antes um ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público), que consubstancia uma declaração de

classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

28 GIDI. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, p. 24.

vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei).

Assim, não podem os órgãos públicos legitimados dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, mas devem limitar-se a tomar, do causador do dano, obrigação de fazer ou não fazer (ou seja, a obrigação de que este torne sua conduta adequada às exigências da lei).²⁹

Por essa razão, o legislador utilizou a expressão “ajustamento de conduta”, pois o instituto se propõe unicamente a fazer com que as pessoas físicas e jurídicas possam se adequar ao que determina a legislação. Existem limites que devem ser respeitados na celebração do TAC, já que os direitos em questão são indisponíveis.

Nenhuma instituição pode abrir mão de tais direitos, muito menos o Ministério Público, de forma que o instrumento em tela não pode ser tomado para legitimar irregularidades. É que os órgãos públicos legitimados para celebrar o TAC têm apenas a titularidade formal do instrumento, já que materialmente esses direitos pertencem a uma coletividade ou a um grupo de pessoas, consoante bem destaca a mencionada Resolução 179/2017 do CNMP:

Art. 1º.

(...)

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

(...)

Isso não implica dizer, no entanto, que não se trata de uma transação, como defende parte da doutrina, segundo a qual não pode haver combinação em matéria de interesses indisponíveis. Na verdade, existe a transação, e seu intuito é viabilizar a transição de uma situação de irregularidade para a de regularidade, quando a atividade em questão se adequará definitivamente. A respeito disso, Margaret Mitchels Bilhalva expõe o seguinte:

Tanto o TAC como o TC são uma forma amigável de composição onde o órgão legitimado tomador do instrumento tem pequena margem de discricionariedade, pela natureza jurídica dos bens ambientais ser

29 MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades: atuação do Ministério Público. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, 1, 2005, p. 186.

indisponível, apenas quanto a forma de cumprimento das obrigações no que tange ao modo, tempo e lugar e ainda o estabelecimento de medidas compensatórias para reparação de um dano ambiental irreversível. De toda sorte, não há como se negar que de fato é usual haver transação sobre tais aspectos.³⁰

Em vista disso, o TAC é um título executivo extrajudicial oriundo de uma transação entre um ou mais dos legitimados públicos à propositura da ACP e um ou mais infratores na área de direitos metaindividuais, sem ressalva para nenhum desse rol de interesses. Esse acordo substitutivo de penalidade procura impedir a ocorrência ou a continuidade de ações judiciais e, em regra, possui feição pré-processual³¹, devendo ter caráter líquido e certo, do contrário não poderá ser executável.

É possível fazer a transação parcial das obrigações sem impedir a celebração de um outro acordo ou a propositura de uma ação judicial quanto às demais obrigações³². Com efeito, pelas razões de celeridade, efetividade e voluntariedade, não haveria razão para não se formalizar a negociação da parte incontroversa, o que guarda total consonância com a sistemática processual atual³³.

Em matéria de moralidade administrativa, após as alterações trazidas pela Lei 13.964/2019, a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)³⁴ passou finalmente a

30 BILHALVA, Margaret Mitchels. Questões práticas para celebração de TAC e TC em matéria ambiental. In: GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (Org.). *Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. Londrina: Thoth, 2018, p. 373.

31 AVZARADAEL, Pedro Curvello Saavedra. Termo de Ajuste de Conduta e meio ambiente: em busca de parâmetros legislativos e judiciais. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, São Paulo, v. 1, 2, 2011, p. 240.

32 Resolução 179/2017 do CNMP: “Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderá o órgão do Ministério Público tomar compromisso de ajustamento de conduta para a adoção de medidas provisórias ou definitivas, parciais ou totais. Parágrafo único. Na hipótese de adoção de medida provisória ou parcial, a investigação deverá continuar em relação aos demais aspectos da questão, ressalvada situação excepcional que enseje arquivamento fundamentado”.

33 Vide os arts. 523 e 526 do Novo Código de Processo Civil.

34 “Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (...) § 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias (...)” e Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: I - o integral ressarcimento do dano; II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. § 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. § 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o

permitir a celebração de acordo, já que antes a lei vedava expressamente qualquer negociação nesse sentido. O assunto foi objeto de regulamentação da citada Resolução do CNMP³⁵, de maneira que não existem mais dúvidas quanto a essa possibilidade. E não poderia ser diferente, pois até mesmo em matéria criminal existem as soluções negociadas, como o acordo de não persecução criminal e a delação premiada.

5. Importância e procedimentos do TAC

É sabido que a intenção do legislador foi procurar garantir maior efetividade à defesa dos direitos de natureza transindividual, cuja tutela estava até então limitada aos instrumentos de natureza estritamente processual. O TAC procura garantir celeridade e efetividade na defesa de determinados direitos, evitando o início ou a continuidade de um processo judicial que implicaria o desperdício de tempo e de recursos humanos e materiais, além de aumentar a possibilidade ou a extensão do dano.

A Carta de Princípios do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente, aprovada por membros dos referidos órgãos no Encontro Interestadual do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente no dia 13 de abril de 2002, ratificou a proposição 26, segundo a qual “O termo de ajustamento de conduta deve ser priorizado em relação à ação civil pública por apresentar flagrantes vantagens sobre esta”. Sobre as vantagens do TAC perante um penoso e demorado processo judicial, explica com propriedade Daniel Roberto Fink:

interesse público, da rápida solução do caso. § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. § 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória. § 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. § 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. § 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento”. Na redação anterior da lei, o § 1º vedava expressamente qualquer transação, acordo ou conciliação.

35 “Art. 1º. (...) § 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado [...]”

Há vantagens do ajustamento de conduta em relação ao processo judicial representado pela ação civil pública. Portanto, antes de se lançar mão de tão desgastante, cara e difícil solução para o conflito ambiental, deve-se buscar a via da negociação, por meio da qual todos encontrarão seus lugares e ao final do processo sairão muito mais fortalecidos do que se fossem obrigados a obedecer a um comando frio e inexorável de uma sentença.³⁶

José Rubens Morato Leite³⁷ destaca que o TAC diminui o número de processos no Poder Judiciário e permite que o infrator recomponha o dano ou se adeque à legislação vigente, sob o risco de ser executado por obrigação líquida e certa. Ana Paula Mendes Simões Pereira³⁸ entende que o instituto em comento toma o lugar do processo de conhecimento ao evitar a busca da tutela jurisdicional por meio da ACP.

Afora a resolução do problema em si, o instituto implica a desoneração do Poder Judiciário, que terá mais tempo e recursos para cuidar das demais demandas. Portanto, a ideia de economia, eficiência e celeridade não diz respeito apenas ao órgão legitimado para o TAC ou ao caso concreto, mas a todo o sistema jurídico. Há, também, uma certa informalidade na negociação que deixa as partes interessadas mais à vontade quanto ao conteúdo e ao momento da proposta. De fato, não está predeterminado quem tomará a iniciativa, nem quando, nem como e muito menos as condições a serem exigidas, uma vez que tudo isso é fruto de negociação e que vai variar de acordo com as peculiaridades do caso concreto.

Em resumo, a maior vantagem do TAC é a celeridade com que os conflitos podem ser solucionados, já que, em regra, as lesões ou ameaças a direitos de natureza transindividual possuem caráter de urgência e não podem esperar o trânsito em julgado de um processo judicial. Em relação isso, Rafael Lima Daudt D'Oliveira expõe o seguinte:

As grandes vantagens que se alcançam pela negociação e o resultante acordo ambiental, em vez da adoção de sanções administrativas e, eventualmente, medidas judiciais, são que se consegue, com maior efetividade, evitar a consumação de danos (v.g., em infrações continuadas), recuperar o ambiente e/ou compensar o dano ambiental irreversível de forma mais célere, bem como ajustar a conduta do infrator às disposições legais (caso seja necessário). Demais disso, o acordo acarreta menor custo para todos os envolvidos do que intermináveis batalhas judiciais que se

36 FINK. Alternativas à ação civil pública: reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta. In: MILARÉ (Coord.). *Ação civil pública*: 15 anos, p. 139.

37 LEITE. Termo de ajustamento de conduta e compensação ecológica. In: LEITE; DANTAS (Org.). *Aspectos processuais do direito ambiental*, p. 107.

38 PEREIRA. Uma análise do termo de ajustamento e conduta como instrumento para a prevenção e recuperação do dano ambiental. In: BENJAMIN (Org.). *Paisagem, natureza e direito*, v. 1, p. 470.

prolongam anos a fio. Em suma, o ambiente é beneficiado e a situação controvertida é resolvida, prestigiando-se a segurança jurídica.³⁹

Como qualquer ato emanado do Poder Público, é evidente que o TAC impõe uma formalidade mínima, a exemplo da exigência de ratificação pelo Conselho Superior do Ministério Público quando essa instituição for a responsável pelo compromisso. A proposição 27 da referida Carta de Princípios do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente versa exatamente sobre isso:

O termo de ajustamento de conduta, a ser lavrado de forma autônoma, deve conter a qualificação completa do investigado (e eficácia da representatividade, se pessoa jurídica), o fato ou momento a partir do qual restará configurado o descumprimento do ajuste e, se for o caso, a previsão orçamentária para o adimplemento da obrigação; deve indicar o responsável pela sua fiscalização e, ainda, consignar a responsabilidade pessoal do firmador e a configuração de ato de improbidade administrativa pelo descumprimento, além de incluir documentos anexos, que não deverão ser objeto de mera referência.

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 a sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial.

A princípio, não poderá ocorrer o ajuizamento de ACP quando o promitente cumprir as obrigações determinadas pelo TAC, visto que afrontaria o princípio da segurança jurídica. Isso seria um contrassenso, porque a ideia do compromisso é exatamente evitar um litígio judicial que possa durar anos, pondo em risco a materialidade dos direitos protegidos.

Quanto às questões que não foram discutidas, elas podem ser objeto de outro TAC ou mesmo de uma ACP, já que não fazem parte do título executivo extrajudicial em questão. Celso Antônio Pacheco Fiorillo não deixa dúvidas em relação a isso:

Imaginemos uma empresa poluidora e que, por ocasião do inquérito civil, verifique-se que sua atividade está ofendendo normas ambientais nos pontos “X”, “Y”, “W” e “Z”. Admitindo ainda que, usando do compromisso de ajustamento de conduta, o Ministério Público faça acordo extrajudicial com essa empresa no sentido de que ela se comprometa a regularizar, no prazo de vinte dias, os itens “X” e “Z”. Ora, justamente por não se tratar do instituto da transação, consagrado pelo direito civil (em que deve haver uma concessão mútua de direitos), nada impedirá que o próprio

39 DAUDT D’OLIVEIRA, Rafael Lima. *A simplificação no direito administrativo e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 169.

Ministério Público, ou qualquer outro legitimado nos termos da lei, venha a entrar em juízo contra a empresa por causa dos itens “Y” e “W”, que não foram objeto de acordo.⁴⁰

Se as obrigações determinadas no TAC forem contraditórias ou obscuras, ou se estiverem em discordância com o espírito da lei, pondo em risco a materialidade dos direitos tutelados, ele poderá também ser objeto de uma ação judicial. Edis Milaré, Joana Setzer e Renata Castanho falam sobre o assunto:

O ajuizamento da ação civil pública por outro ente co-legitimado, sob pena de se vulnerar o princípio da segurança jurídica, só será possível para suprir omissão da transação (por exemplo, prestação necessária, não incluída no compromisso) ou em razão de vício propriamente dito (por exemplo, estabelecimento de obrigações ou condições atentatórias à finalidade da lei).⁴¹

Na maioria das vezes, o instrumento em debate é celebrado durante o inquérito civil, que é o procedimento investigatório inquisitivo instaurado pelo Ministério Público com o objetivo de fundamentar uma possível ou provável ACP. Nada impede, contudo, que o compromisso ocorra ao longo da própria ação interposta, pondo um fim ao litígio. Quando houver ação judicial em curso, no entanto, o acordo deverá ser homologado em juízo, sob pena de não ter validade. A homologação implicará a suspensão do processo até que o cumprimento das obrigações seja devidamente comprovado, quando então deverá se dar o arquivamento.

O instituto é composto de uma ou mais obrigações de fazer ou de não fazer, o que, inclusive, pode tomar a forma de doação ou de obrigação de pagar etc., o que vai variar de acordo com as peculiaridades do caso concreto. Para o caso de descumprimento, existe sempre uma cláusula penal condenatória, que deve ser sempre proporcional às obrigações assumidas e à condição econômica das partes interessadas.

Por versar sobre interesses de âmbito coletivo, a execução das obrigações estabelecidas no TAC, para o caso de descumprimento de seus termos, poderá ser feita por qualquer legitimado, independentemente de ter sido ele ou não o responsável pelo compromisso estabelecido. Na verdade, apesar de não terem legitimidade para celebrar o acordo, até as

40 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 329-330.

41 MILARÉ; SETZER; CASTANHO. O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa de direitos difusos: relação entre os instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei 7.347/1985. *Revista de Direito Ambiental*, p. 12.

associações civis constituídas legalmente para a defesa de interesses de natureza transindividual e as fundações privadas podem executar essa obrigação, visto serem titulares da ACP, instrumento que pode ser utilizado também para a execução de obrigação de fazer ou de não fazer⁴².

Se, por um lado, o TAC objetiva adequar os empreendimentos às exigências necessárias, devendo constar uma descrição detalhada tanto das obras e serviços a serem executados como das metas trimestrais a serem atingidas, por outro lado, o documento deve prever a multa ou alguma outra forma de penalidade administrativa para o caso de descumprimento total ou parcial. Somente se ressalvando o caso fortuito ou de força maior, no caso de descumprimento de suas cláusulas o termo de compromisso estará rescindido de pleno direito, de maneira que as multas e outras penalidades administrativas previstas poderão ser executadas imediatamente⁴³.

Também é preciso levar em conta os requisitos formais, que são, em geral, os de qualquer instrumento contratual, a exemplo da descrição das partes envolvidas, prazo de validade, descrição detalhada do objeto, direitos e obrigações das partes, foro competente para dirimir litígios etc. A respeito disso, Margaret Mitchels Bilhalva afirma o seguinte:

Por óbvio, é indispensável a qualificação das partes, a identificação precisa do seu objeto, com o estabelecimento de prazos de execução de medidas necessárias à sua implementação e, ainda, que este é celebrado com força de título executivo extrajudicial ou judicial, conforme o caso. No entanto, existem outras cláusulas não tão intuitivas, como a estipulação de cláusula penal para casos de seu descumprimento (a qual deverá ser proporcional a parcela inadimplida) e de obrigação de dar publicidade ao instrumento, que versa sobre bens e direitos de toda a sociedade, as quais são igualmente recomendáveis.⁴⁴

Na prática, a mais importante dessas formalidades é o estabelecimento de uma ou mais penalidades para o caso de descumprimento voluntário da obrigação, o que encontra

42 Lei da Ação Civil Pública: “Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” e “Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.

43 FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 27.

44 BILHALVA, Margaret Mitchels. Questões práticas para celebração de TAC e TC em matéria ambiental. In: GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (Org.). *Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. Londrina: Thoth, 2018, p. 374.

fundamento no § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública. De fato, não faz sentido estabelecer uma obrigação sem a correspondente sanção ao seu descumprimento, pois, do contrário, estar-se-ia diante de uma mera declaração de boa vontade, o que resultaria inútil. Normalmente, são cláusulas penais de multa ou de embargo, que funcionam como obrigações acessórias no caso de descumprimento integral ou parcial dos termos acordados⁴⁵. Aliás, não é por outra razão o cuidado com a legitimação para a tomada do TAC.

De acordo com Marcelo Buzaglo Dantas e Lucas Evaristo Dantas de Souza⁴⁶, deverá ser proposta uma ação de execução autônoma a fim de exigir o cumprimento das obrigações assumidas, já que essa é a forma mais célere. Não teria sentido celebrar um TAC para depois, quando do seu descumprimento, interpor a ação de conhecimento, porque isso resultaria em uma demora ainda maior. Essa execução pode ser parcial ou integral, consoante o tempo e o cumprimento das obrigações, e guarda esteio nos artigos 813, 815, 822 e 823 do Novo Código de Processo Civil.

Em tese, é possível configurar o descumprimento do acordo como o crime previsto no art. 68 da Lei dos Crimes e das Infrações Administrativas Ambientais, caso as suas cláusulas sejam classificadas como tal⁴⁷. Essa prática, todavia, não é comum.

A Lei 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, exige a publicação dos dados relacionados aos TACs no Diário Oficial⁴⁸. Contudo, a obrigação de dar publicidade não está restrita aos órgãos ambientais, pois o art. 7º da mencionada Resolução do CNMP também prevê a obrigação de dar publicidade ao acordo, o que seria também uma manifestação do princípio da participação do Direito Ambiental e o princípio da publicidade do Direito Administrativo. Apesar de existirem críticas, o fato é que a publicação do extrato do acordo supre plenamente

45 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito ambiental esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 635.

46 DANTAS, MARCELO BUZAGLO; SOUZA, Lucas Dantas Evaristo de. Aspectos polêmicos do termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental. In: SOUZA; Maria Cláudia Antunes de; REZENDE, Elcio Nacur (Org.). *Sustentabilidade e meio ambiente: efetividades e desafios*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017, p. 32.

47 BILHALVA, Margaret Mitchels. Questões práticas para celebração de TAC e TC em matéria ambiental. In: GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (Org.). *Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. Londrina: Thoth, 2018, p. 375.

48 “Art. 4º. Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos: [...] IV – lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta; [...]”

essa obrigação, não havendo necessidade de publicação integral, até porque qualquer interessado poderá requerer o acesso à documentação.

Existe uma crítica quanto à ausência de publicidade antes do fechamento do acordo, pois, às vezes, matérias de enorme repercussão social são discutidas e decididas a portas fechadas, sem que se permita qualquer tipo de participação social. Realmente, é recomendável que o órgão público responsável ouça todas as partes envolvidas e, se for o caso, que recorra também às associações profissionais, às instituições de pesquisa, às organizações não governamentais, aos órgãos públicos especializados etc. A audiência pública pode suprir essa lacuna, desde que seja dada a devida publicidade.

Também seria interessante a disponibilização ao público da minuta dos termos da negociação, já que somente assim poderia haver informação e participação de maneira ampla, consoante defende Paulo Affonso Leme Machado⁴⁹. Nessa conjuntura, a Internet desponta como um canal acessível e barato para que a sociedade possa contribuir e ter conhecimento, sem abrir mão da notificação direta às pessoas e grupos diretamente interessados. Para isso, as instituições poderiam seguir o formato da consulta pública prevista no art. 31 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Uma das razões da problemática do TAC é o parco aparato legislativo que o regulamenta, pois os procedimentos para a celebração dele são determinados normalmente por normas administrativas. Provavelmente, a solução esteja na edição de uma lei federal regulamentando o compromisso, de forma a garantir mais informação, participação, publicidade e segurança jurídica.

6. TAC e acesso à Justiça na sociedade de risco

É no cenário global atual, em que se discute a sociedade de risco, que Ulrich Beck⁵⁰ classifica como um estágio da modernidade em que os efeitos da industrialização começam a ganhar contornos de ameaça planetária. Trata-se de um segundo momento da sociedade

49 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 457.

50 BECK, Ulrich. A reinvenção da política. In: GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997, p. 17.

industrial, que deixa a previsibilidade dos fatos para passar a ser caracterizado essencialmente pelos riscos produzidos e pela incerteza.

Os riscos gerados pela industrialização e pelo desenvolvimento de novas tecnologias ameaçam a segurança e a qualidade de vida das pessoas, estando presentes em praticamente todas as dimensões da sociedade e não podendo ser identificados e quantificados com facilidade. São riscos cuja complexidade não pode ser abarcada pelos pressupostos científicos demasiadamente especializados e próprios da modernidade clássica, visto que as ameaças existentes não são mais fixas e previsíveis. Normalmente, o perigo está associado à possibilidade do dano, e o risco, à potencialidade do perigo, de maneira que este é algo mais previsível que aquele.

Nessa ordem de ideias, autores como Anthony Giddens⁵¹ defendem que o risco global é o maior problema da sociedade mundial. Impende dizer que esses riscos envolvem principalmente direitos metaindividuais, como biossegurança, meio ambiente, ordem urbanística, relações de consumo e saúde pública, de maneira que a tendência é que o TAC e outros instrumentos de resolução negociada de conflitos assumam cada vez mais relevância de agora em diante.

Na acepção tradicional, o acesso à justiça foi historicamente compreendido como o acesso ao Poder Judiciário, traduzido pelo inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal que determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Entretanto, não se pode confundir o direito fundamental de acesso à justiça com a mera faculdade de peticionar, que não pode garantir a efetividade dos direitos tutelados.

Ao incluir o acesso à justiça no rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, o legislador constituinte originário deixou clara a opção por uma justiça material, e não de cunho meramente formal. Em um primeiro momento, isso significa que o acesso à justiça se realiza apenas com a eficácia da decisão judicial, manifestada pela efetividade da entrega do objeto da prestação jurisdicional.

Porém, em um segundo instante, isso implica dizer que o acesso à justiça deve ser compreendido como o acesso aos direitos que cada cidadão tem, o que nem sempre ocorre por intermédio do Poder Judiciário. Nesse diapasão, ganham força novos mecanismos de resolução

51 GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus, 2000, p. 30.

de conflitos, como é o caso dos Juizados Especiais, dos tribunais de mediação e arbitragem, dos Procon, dos TAC etc. No âmbito do próprio Judiciário e do próprio Ministério Público, a negociação tem sido a tônica, porque permite alcançar a justiça no caso concreto com uma maior celeridade e uma maior efetividade. Nesse esteio, o alcance da Justiça se aproxima mais da solução dos litígios do que da obtenção de uma decisão judicial.

Trata-se de um raciocínio teleológico, que prioriza os fins em relação aos meios que o ordenamento jurídico oferece, já que o importante é dirimir os conflitos sociais existentes com maior celeridade, economia e informalidade – independentemente do fato de essa prestação ser oferecida pelo Estado ou mesmo pelo Poder Judiciário ou não. Por isso, Boaventura de Sousa Santos fala em “novas formas de cidadania – colectivas e não meramente individuais, assentes em formas político-jurídicas que, ao contrário dos direitos gerais e abstratos, incentivem a autonomia e combatam a dependência burocrática, personalizem e localizem as competências interpessoais e colectivas em vez de as sujeitar a padrões abstratos”.⁵²

Assim desponta o TAC como instrumento de efetivação do acesso à justiça no sentido mais amplo da expressão, posto que inquestionavelmente contribui para a defesa e a promoção dos interesses difusos e coletivos. O compromisso deve funcionar como uma garantia mínima dos direitos da coletividade e, por isso, não pode deixar de ser considerado um instrumento de acesso à justiça. Em outras palavras, o que se pretende é o acesso a esse direito, e não apenas uma sentença meramente declaratória. A respeito disso, Celso Antônio Pacheco Fiorillo defende o seguinte:

Trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.⁵³

A não execução do TAC implica dizer que os seus termos foram cumpridos e que o direito em questão foi efetivamente resguardado, de forma que o acesso à justiça se concretizou no caso específico, ao passo que, paradoxalmente, a sua execução junto ao Poder Judiciário significa exatamente o contrário. O instrumento em debate contribui especialmente para o alargamento da concepção de acesso à justiça, ao trazer celeridade, efetividade e informalidade

52 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 263-264.

53 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 329.

na resolução de conflitos. Demais, não se pode ignorar a crise do Poder Judiciário, que não consegue dar conta das demandas pelos meios tradicionais de resolução de conflitos⁵⁴.

Na sociedade de risco, a importância dos instrumentos de resolução negociada de conflitos fica ainda mais destacada, porque podem trazer celeridade e efetividade no tocante aos interesses da coletividade, até porque, muitas vezes, os riscos são imprevisíveis ou de difícil previsibilidade. Demais, a ideia de irresponsabilidade organizada, trabalhada por Ulrich Beck⁵⁵ como sendo a forma através da qual os sistemas políticos e econômicos dominantes procuram minorar essa problemática, faz como que a sociedade se depare muitas vezes com problemas de significativa gravidade sem a correspondente estrutura de apoio por parte da Administração Pública.

Realmente, é preciso que os instrumentos de combate à degradação sejam ágeis e efetivos, além de permitirem a participação direta dos atores políticos interessados, exatamente como ocorre com o TAC. Em tempos de desastres ambientais como o da Samarco (Mariana/MG) e o da Vale (Brumadinho/MG), de COVID-19, ninguém pode se dar ao luxo de esperar o desfecho de um processo judicial para poder tomar as providências necessárias.

7. Sugestões para o aperfeiçoamento dos TACs

Tem acontecido distorções na celebração de TACs em todo o país, com maior ou menor frequência, ainda que não se pode dizer que essa seja a regra. Várias causas contribuem para essa situação, retirando ou diminuindo a legitimidade de um instituto que deveria servir como garantia mínima de efetividade dos direitos transindividuais.

O primeiro aspecto é a falta de publicidade e de participação dos atores envolvidos. Ainda que o Ministério Público seja o órgão constitucionalmente encarregado da defesa dos direitos difusos e coletivos, não pode ele prescindir da atuação e do conhecimento das

54 A respeito do assunto, Fernanda Holanda de Vasconcelos afirma o seguinte: “O Poder Judiciário também se encontra em crise por vários motivos: morosidade processual, burocratização excessiva, estrutura defasada, falta de pessoal, dentre outros problemas. Esses obstáculos contribuem para que não se efetive o acesso à justiça como direito fundamental. Portanto, é preciso democratizar o acesso à justiça, a fim de que se promova o desenvolvimento econômico, social e humano. Para tanto, exige-se radical transformação do Poder Judiciário brasileiro que continua, ainda, burocratizado, lento e ineficaz, incapaz de proporcionar a confiança aos jurisdicionados” (In: *Advocacia negocial: promoção do acesso à justiça pela desjudicialização dos conflitos*. João Pessoa: A União, 2014, p. 254-255).

55 BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2001, p. 38-39.

organizações não governamentais, das associações profissionais, da academia, das representações empresariais, da população em geral etc. É importante que seja dado ao TAC ampla publicidade, tanto na imprensa oficial quanto na não oficial, o que deve ocorrer necessariamente antes de sua celebração para que a população possa tomar conhecimento e participar. Caso isso não ocorra deve o compromisso ser refeito ou até anulado, tendo em vista o princípio da gestão democrática do meio ambiente.

O segundo aspecto é que os outros órgãos legitimados para celebrar o TAC normalmente não são tão compromissados em relação à defesa dos direitos de natureza transindividual quanto o Ministério Público ou mesmo a Defensoria Pública, até porque não se trata da atividade final deles. Ainda que a obrigação de zelar pelo meio ambiente seja uma obrigação constitucional de todos, a exemplo do que ocorre com os demais direitos difusos e coletivos, não se pode esperar que empresas públicas ou as fundações públicas tenham a mesma expertise ou desenvoltura. Se o TAC for celebrado pelos outros legitimados, seria importante fazer uma comunicação ao Ministério Público ou talvez à Defensoria, já que isso seria parte da sua função constitucional *custus legis* de tutela dos direitos transindividuais.

O terceiro aspecto é que nem sempre ocorre o acompanhamento adequado do cumprimento das cláusulas, haja vista a falta de uma sistemática uniforme de observação e de cobrança. Isso implica dizer que também deve haver publicidade e participação quanto à implementação do acordo, até porque de pouco ou nada serve o instrumento se ele não for efetivado. O Ministério da Justiça poderia articular uma grande rede envolvendo o CNMP, as Defensorias Públicas e os demais órgãos legitimados para tentar enfrentar o problema.

O quarto aspecto é sobre o controle de legalidade na celebração dos TACs, pois nenhum órgão legitimado pode impor a sua vontade nem chantagear nenhuma das partes, já que se cuida de um acordo no qual a livre negociação deve prevalecer. O Superior Tribunal de Justiça já decidiu, no âmbito do Acórdão 2005.02.01062-8, relatado pelo Ministro Luiz Fux, que “é nulo o título subjacente ao termo de ajustamento de conduta cujas obrigações não foram livremente pactuadas”⁵⁶.

⁵⁶ 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.

O quinto aspecto a ser destacado diz respeito ao parco aparato legislativo que regulamenta o TAC, pois os procedimentos para a celebração do mesmo são determinados normalmente por normas administrativas. A solução está na edição de uma lei federal regulamentando o compromisso, de forma a garantir mais informação, participação, publicidade e segurança jurídica, bem como uma uniformização de procedimentos. Se bem elaborada e bem observada, essa lei muito provavelmente resolveria a maioria dos problemas relacionados ao assunto.

8. Considerações finais

O TAC é um título executivo extrajudicial fruto de um acordo formal entre as partes interessadas, que contém uma obrigação de fazer ou de não fazer e uma cominação para o caso de descumprimento dessa obrigação, devendo servir para a regularização de situações que possam estar pondo em risco direitos de natureza transindividual. O mesmo só poderá ser aplicado àquelas situações passíveis de serem corrigidas ou reparadas, estabelecendo um prazo e as condições para que isso ocorra, bem como a penalidade para o caso de descumprimento voluntário.

O instituto pode ser utilizado para a promoção de todo e qualquer direito metaindividual, inclusive em matéria de moralidade administrativa, já que a Lei de Improbidade Administrativa foi modificada e deixou de vedar a negociação e o acordo. O fundamento é o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, que determinou que os órgãos públicos legitimados

(...) 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 (RESP - RECURSO ESPECIAL – 802060. Relator: LUIZ FUX. STJ. 1ª Turma. Julgamento: 17/12/2009. Publicação: 22/02/2010).

poderão tomar o acordo, de maneira que as associações e as fundações privadas estão impossibilitadas de fazê-lo.

A sua natureza jurídica é de título executivo extrajudicial, possuindo em regra feição pré-processual e contendo obrigação de caráter líquido e certo. Essa iniciativa vai na esteira da tendência de resolução alternativa de conflitos jurídicos, como acordos substitutivos, arbitragem, mediação etc., guardando fundamento não apenas no Novo Código de Processo Civil, mas também em uma série de outras normas citadas ao longo deste trabalho.

Como os interesses difusos e coletivos são direitos fundamentais, a celebração do acordo deve respeitar a indisponibilidade material desse valor sob pena de nulidade, até porque a materialidade desses direitos transcende os seus legitimados. O fito da negociação é viabilizar a transição de uma situação de irregularidade para a de regularidade, quando a atividade em questão se adequará definitivamente, estabelecendo prazos e condições para tanto.

Na maioria das vezes, o instrumento em debate é celebrado durante o inquérito civil, quando feito pelo Ministério Público, mas nada impede que o compromisso ocorra ao longo da própria ação interposta, pondo um fim ao litígio. Entretanto, a despeito do protagonismo ministerial nessa seara, a cada dia os outros legitimados fazem mais uso do instituto, que já está se incorporando à cultura jurídica brasileira. Por versar sobre interesses de âmbito coletivo, a execução das obrigações estabelecidas no TAC para o caso de descumprimento de seus termos poderá ser feita por qualquer legitimado independentemente de ter sido ele ou não o responsável pelo compromisso estabelecido.

O TAC desponta como instrumento de efetivação do acesso à justiça no sentido mais amplo da expressão, que significa o acesso aos direitos propriamente, e não apenas ao Poder Judiciário, posto que inquestionavelmente contribui para a defesa dos direitos transindividuais. O instrumento em debate contribui especialmente para o alargamento da concepção de acesso à justiça, ao trazer celeridade, efetividade e informalidade na resolução de conflitos, o que se torna especialmente importante no contexto da sociedade de risco.

Entre as causas da distorção dos TACs é possível elencar a falta de publicidade e de participação dos interessados, a ausência de controle social, a ausência de uniformização de procedimentos e a falta de acompanhamento quando ao cumprimento de suas cláusulas. Contudo, a falta de uma lei federal regulamentando o instituto de forma a garantir que ele de fato cumpra a sua finalidade talvez seja a causa maior de toda essa problemática. Enquanto isso

não ocorrer, o Ministério da Justiça poderia articular uma rede envolvendo CNMP, Defensorias e demais órgãos legitimados para tentar enfrentar o problema.

9. Referências

AKAOKI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

AVZARADAEL, Pedro Curvello Saavedra. Termo de Ajuste de Conduta e meio ambiente: em busca de parâmetros legislativos e judiciais. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, São Paulo, v. 1, 2, 2011.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política. In: GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2001.

BILHALVA, Margaret Mitchels. Questões práticas para celebração de TAC e TC em matéria ambiental. In: GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (Org.). *Direito ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. Londrina: Thoth, 2018.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Lucas Dantas Evaristo de. Aspectos polêmicos do termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental. In: SOUZA; Maria Cláudia Antunes de; REZENDE, Elcio Nacur (Org.). *Sustentabilidade e meio ambiente: efetividades e desafios*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael Lima. *A simplificação no direito administrativo e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.



FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FINK, Daniel Roberto; MACEDO, André Camargo Horta de. Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo (Org.). *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus, 2000.

GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. Termo de ajustamento de conduta e compensação ecológica. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). *Aspectos processuais do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MACHADO, Vanessa Fernandes de Tunes. Termo de ajustamento de conduta (TAC): instrumento adequado aos interesses ambientais na sociedade de risco. In: LEITE, José Rubens Morato; FAGÚNDEZ, Paulo Roney Ávila (Org.). *Aspectos destacados da lei de biossegurança na sociedade de risco*. Florianópolis: Conceito Ed., 2008.



MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades: atuação do Ministério Público. *Revista Direito e Liberdade*, Mossoró, 1, 2005.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MILARÉ, Edis; SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa de direitos difusos: relação entre os instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei 7.347/1985. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, 39, 2005.

PEREIRA, Ana Paula Mendes Simões. Uma análise do termo de ajustamento e conduta como instrumento para a prevenção e recuperação do dano ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e (Org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 1, 2005.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito ambiental esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

VASCONCELOS, Fernanda Holanda de. *Advocacia negocial: promoção do acesso à justiça pela desjudicialização dos conflitos*. João Pessoa: A União, 2014.

