

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**ANÁLISE SOBRE A LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS NO TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA PREVISTO NO ART. 5, §6º DA LEI 7347/1985  
PARA A TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

**HULLER MAX DA SILVA DANTAS**

**RIO DE JANEIRO**

**2021**

**HULLER MAX DA SILVA DANTAS**

**ANÁLISE SOBRE A LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÕES CIVIS NO TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA PREVISTO NO ART. 5, §6º DA LEI 7347/1985  
PARA A TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Daniel Braga Lourenço e coorientação de Luiza Deschamps.

**RIO DE JANEIRO**

**2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

DH913a Dantas, Huller Max Da Silva  
Análise sobre a legitimidade das associações civis no Termo de Ajustamento de Conduta previsto art. 5 §6º da lei 7347/1985 para a tutela do meio ambiente / Huller Max Da Silva Dantas. -- Rio de Janeiro, 2021.  
64 f.

Orientador: Daniel Braga Lourenço.  
Coorientadora: Luiza Deschamps Cavalcanti  
Moreira.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Direito ambiental. 2. Direito administrativo  
. 3. Termo de Ajustamento de Conduta . 4. Associação  
Civil . I. Lourenço, Daniel Braga , orient. II.  
Moreira, Luiza Deschamps Cavalcanti , coorient.  
III. Título.

**HULLER MAX DA SILVA DANTAS**

**ANÁLISE SOBRE A LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS NO TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDOTA PREVISTO NO ART. 5, §6º DA LEI 7347/1985  
PARA A TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Daniel Braga Lourenço** e coorientação de **Luiza Deschamps Cavalcanti Moreira**.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

**Professor Dr. Daniel Braga Lourenço - Orientador**

---

**Luiza Deschamps Cavalcanti Moreira – Coorientadora**

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO**

**2021**

## AGRADECIMENTOS

À Maria Neide, minha mãe, meu orgulho, que dedicou toda a sua vida a mim e a muitos alunos. Grande inspiração de força, sabedoria e cuidado.

Ao Rildo, meu pai, que sempre faz o possível e o impossível por amor à família, com muito zelo e devoção.

Ao Ryan, meu querido irmão que constrói um lindo caminho.

À Cida, que me fez aprender muito sobre o afeto.

Aos meus avós, Antônia, Manuel, Thereza (*in memorian*) e Ricardo (*in memorian*) que através do trabalho construíram famílias dignas e vencedoras.

À minha madrinha Amélia, que me proporciona um carinho incondicional. Ao meu querido padrinho, Francisco, que sonhava em me ver formando e agora assiste tudo de cima.

Agradeço à Deus, amigo que muitos dogmas e falsos profetas tentam nos tornar distantes.

Ao Vinicius, pelo grande companheirismo,

Ao Michael, por ser um amigo que sempre acreditou em mim.

Ao Daniel e a Luiza pela orientação e tutoria,

Aos amigos do Maneira Advogados, em especial a Assessoria Jurídica Cível,

Aos amigos do SMCE, do CTUR, Rural e da Nacional, em menção especial à Sara, Marina, Adri, Mariana e João, companheiros de longas viagens no ramal Santa Cruz, com nossas mochilas cheias de sonhos. Estivemos juntos do início ao fim. Vibraremos com emoção todas as conquistas de cada um.

À Universidade Pública, Rural e a UFRJ, e todos que lutam pelo acesso à educação, por abrirem portas que por muitas gerações foram negadas à minha família.

Afirmo minha gratidão àqueles que lutam e lutaram incansavelmente nas ruas e em laboratórios para conter pandemias, e tornaram saudáveis as minhas possibilidades de viver por muitos anos e realizar sonhos com dignidade.

*“Fais de ta vie un rêve, et d’un rêve, une réalité.”*

(Antoine de Saint Exupéry)

## RESUMO

O presente trabalho discutirá sobre a possibilidade de extensão da legitimidade ativa dos termos de ajustamento de conduta em matéria ambiental do art. 5º da lei 7347/1985 para as associações civis. Inicialmente, será realizada uma breve análise sobre a atuação do referido grupo na tutela do meio ambiente no ordenamento brasileiro, após será estudado a aplicação dos princípios do direito público e privado no referido instrumento e uma pesquisa comparativa de casos concretos e posicionamentos doutrinários. Por fim, buscará alternativas legislativa para a resolução da controvérsia com base na aplicação do princípio do acesso à justiça.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental; direito administrativo; termo de ajustamento de conduta; associações civis.

## **ABSTRACT**

This paper will discuss the possibility of extending the legal standing of Conduct of adjustment term in environmental cases fixed in the article §6 in the act 7347/1985 for civil associations. Initially, a brief analysis will be carried to understand the environment protection by the group in Brazilian legal system. Also, it will be studied the application of private and public law principles as well as comparative research of cases and doctrinal positions. Finally it will be suggested an alternative possibility to solve the controversies based on the application of the principle of access to justice.

**Key words:** Environmental Law; administrative law; conduct adjustment term; civil association.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I: ENTENDENDO O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE NA ORDEM DEMOCRÁTICA HODIERNA</b> .....	14
<b>1.1 Breves considerações sobre a definição das Associações</b> .....	14
<b>1.2 Formalidades para a constituição da Associações</b> .....	16
<b>1.3 Fundamentação constitucional e a legitimidade para a defesa do direito ambiental pelas associações na esfera judicial</b> .....	17
<b>CAPÍTULO II: CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUCTA EM MATÉRIA AMBIENTAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUTIVOS DO INSTRUMENTO JURÍDICO</b> .....	27
<b>2.1 Breves definições sobre o Termo de Ajustamento de Conduta, e o contexto histórico da aplicação na defesa do direito ambiental</b> .....	27
<b>2.2 Natureza jurídica</b> .....	30
<b>2.3 Legitimidade</b> .....	33
<b>2.4. Princípios do direito público</b> .....	35
2.4.1 <i>Princípio da legalidade</i> .....	35
2.4.2 <i>Princípio da impessoalidade</i> .....	36
2.4.3 <i>Princípio da moralidade</i> .....	36
2.4.4 <i>Princípio da Publicidade</i> .....	37
2.4.5 <i>Princípio da eficiência</i> .....	37
2.4.6 <i>Princípio da proporcionalidade</i> .....	38
2.4.7 <i>Princípio do acesso à justiça</i> .....	38
<b>2.5 Princípios do direito privado</b> .....	39
2.5.1 <i>Princípio da solidariedade</i> .....	40
2.5.2 <i>Princípio da autonomia privada</i> .....	41
2.5.3 <i>Princípio da livre iniciativa</i> .....	41
2.5.4 <i>Princípio da imputação civil dos danos</i> .....	42
2.5.5 <i>Princípio da função social dos institutos do direito privado e do contrato social</i> .....	43
2.5.6 <i>Princípio da lealdade</i> .....	43
<b>2.6 Aplicação dos princípios em casos concretos</b> .....	43
2.6.1 <i>Fundação Renova – Barragem de Fundão, Mariana (MG)</i> .....	43
2.6.2 <i>Caso TKCSA - Thyssenkrupp companhia siderúrgica do atlântico</i> .....	45

<i>2.6.3 Caso REDUC – Refinaria Duque de Caxias</i> .....	46
<b>CAPÍTULO III: CONSIDERAÇÕES SOBRE A VALIDADE DA EXTENSÃO DA LEGITIMIDADE DO TAC PARA FIRMAMENTO POR ASSOCIAÇÕES CIVIS</b> .....	49
<b>3.1 A problemática do exercício do poder público no âmbito privado</b> .....	49
<b>3.2 A busca por efetivação do acesso à justiça</b> .....	54
<b>3.3 Caminhos para a superação das problemática doutrinárias</b> .....	56
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	59
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	61

## INTRODUÇÃO

O guia de trabalho do presente estudo será apresentado nesta introdução seguindo os seguintes tópicos: (A) Contexto objeto; (B) Problemática – O que eu vou estudar? (C) Justificativa; (D) Objetivo; e (E) Metodologia.

### (A) Contexto objeto

Como parte das novas agendas globais e a consolidação dos chamados direitos de terceira geração, a ordem constitucional pátria ampliou o conceito de meio ambiente e o elevou a proteção como direito fundamental. Expandindo o sentido ao interesse transindividual.

Em razão do objeto envolver questões urgentes que afetam diretamente a qualidade de vida e a ordem econômica, novos institutos foram criados para fomentar o acesso à justiça, a proteção e a tutela do “meio ambiente sadio”, legitimando também particulares e incluindo a esfera extrajudicial na equação da solução dos problemas.

Seguindo esse prisma, e as disposições do estatuto da criança e do adolescente e do Código do Consumidor, o artigo 5º, § 6º da lei 7.347/1985 incluiu a previsão do termo de ajustamento de conduta para a proteção dos direitos difusos, informando 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”.

A determinação foi um grande marco para a defesa do meio ambiente, tendo em vista que a ordem anterior vedava a negociação e o acordo em esfera extrajudicial. Hoje, apesar do instrumento ser muito difundido, e ter demonstrado ser uma ferramenta eficaz utilizada pelo Ministério Público para a tutela do meio ambiente, sobretudo quando há uma enorme urgência de reparação, como nos casos recentes de Brumadinho, MG e em Mariana, MG, ainda apresenta muitas divergências doutrinárias, que dificultam a evolução do estatuto.

O assunto que se pretende debruçar no trabalho é quanto a legitimidade para a propositura deste termo pelas associações civis. Essas, quando atendidas as exigências da lei, podem propor a ação civil pública, e até mesmo o mandado de segurança coletivo, para buscar

a proteção ambiental. Desempenham papel importante de representação de interesses coletivos na sociedade civil, característica também protegida pela ordem constitucional vigente.

Entretanto, a lei 7.347/1985 é taxativa ao determinar que apenas os órgãos públicos legitimados na lei da ACP podem tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de conduta. De um lado da doutrina há a defesa do acesso à justiça, autocomposição e a democratização das tomadas de decisões, do outro lado há juristas que defendem ser temerário aos princípios da administração pública, como a legitimidade e a presunção de legalidade – que não se estende aos particulares.

Diante das controvérsias chega-se ao seguinte questionamento que será objeto de estudo e discussão no trabalho: as associações civis deveriam ou não ser legitimadas a celebrar o termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental prevista no artigo 5, § 6º da lei 7.347/1985?

#### (B) Problemática

Esta pesquisa é uma análise sobre a possibilidade de as associações civis celebrarem o título extrajudicial do artigo 5, § 6º da lei 7.347/1985 para a tutela do direito ambiental. Dessa forma, pretendo estudar sobre a atuação das associações civis na representação de dos interesses ambientais, e se haveriam respaldos jurídicos que justificassem a ampliação dos legitimados ao instrumento mencionado. Investigarei se a vedação é temerária à evolução do acesso à justiça, e a ordem constitucional vigente quanto a proteção dos interesses transindividuais. Serão utilizados estudos científicos, casos concretos e jurisprudências para a referida análise.

#### (C) Justificativa

O presente tema traz uma importante discussão para a evolução do Termo de Ajustamento em matéria Ambiental na república federativa brasileira. O instrumento tem sido cada vez mais utilizado por órgãos públicos, e contribuído de maneira positiva para a reparação de danos ambientais e sociais. É cediço que a negociação retorna soluções à sociedade de forma mais célere e participativa. Quando possível a celebração, é uma solução jurídica em face aos longos processos judiciais, instrumentados por formalidades que se estendem, muitas das vezes, por anos, sobretudo na esfera de ações civis públicas.

A autocomposição é uma tendência da terceira onda do acesso a justiça lecionado pelo professor Capeletti, e fundamental ao estado democrático de direito, mais ainda quando afeta direitos fundamentais urgentes e indispensáveis para a manutenção da vida e a efetivação da dignidade humana, como aquele ao meio ambiente equilibrado, nos termos do artigo 225, Constituição Federal.

Somando a esse aspecto, não se pode olvidar da importância da representação de atores que estejam mais próximos aos tutelados para fomentar o acesso a justiça diante de ameaça ou violação de direito, mas põe-se em cheque até que ponto essa participação na celebração dos termos que visem proteger o meio ambiente não seria temerárias à segurança jurídica e aos requisitos de validade dos negócios jurídicos, assim como a indagação se há possibilidade de legitimar pessoa jurídica de direito privado para firmar o referido ajustamento em esfera extrajudicial, e se isso não afetaria negativamente outros interesses metaindividuais.

Acredita-se assim que estudar a ampliação do instrumento para a tutela das associações é extremamente importante, tanto para a evolução do instrumento, quanto à tutela do meio ambiente na ordem democrática vigente.

#### (D) Objetivo

A finalidade central do trabalho é concluir se há respaldo jurídico, doutrinário e fático que possibilite as associações civis serem legitimadas a celebrar o termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental prevista no artigo 5, § 6º da lei 7.347/1985, ou se é aconselhável a permanência da ordem legislativa em manter a celebração privativa aos órgãos públicos legitimados à propositura da ACP.

#### (E) Metodologia

Utiliza-se a metodologia do estudo descritivo do problema, revisão bibliográfica para identificação das discussões sobre a temática, pesquisa jurisprudencial e doutrinária também foram realizadas com a mesma finalidade.

Em seguida se propõe uma expansão do instituto estabelecido baseando-se numa lógica indutiva a partir das premissas já consolidadas para este.

(F) Como eu organizei o texto para apresentar os resultados da minha pesquisa?

O presente trabalho foi dividido em 3 capítulos. O primeiro realiza breve análise sobre a participação e a relevância das associações civis na defesa do meio ambiente na ordem democrática. O segundo capítulo, ilustra breves definições e princípios constitutivos dos termos de ajustamento de conduta. O último analisa a viabilidade jurídica de extensão da legitimidade às associações nos processos de tomadas decisões.

## **CAPÍTULO I: ENTENDENDO O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE NA ORDEM DEMOCRÁTICA HODIERNA**

Este primeiro capítulo será estruturado seguindo as seguintes etapas: (i) Breves considerações sobre a definição das Associações; (ii) Formalidades para a constituição das associações para em seguida apresentar (iii).Fundamentação constitucional e a legitimidade para a defesa do direito ambiental pelas associações na esfera judicial e extrajudicial.

### **1.1 Breves considerações sobre a definição das Associações**

Carlos Roberto Gonçalves<sup>1</sup> define as associações como “pessoas jurídicas de direito privado constituídas de pessoas que reúnem os seus esforços para a realização de fins não econômicos”. A mesma concepção é defendida por muitos doutrinadores na seara civil como Orlando Gomes<sup>2</sup>.

O Código Civil define: “Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.”

Apesar da definição legislativa de “organização para fins não econômicos”, Gonçalves<sup>3</sup> afirma que não há vedação para negócios que, de alguma maneira, aumentem o patrimônio das associações, desde que não tenha a finalidade lucrativa. A crítica do magistrado é estreitamente correlata à realidade, uma vez que em muitos exemplos, essas organizações proporcionam a venda de serviços e produtos aos seus associados, visando atender a sua própria finalidade social. Como exemplo, as entidades recreativas que mantêm serviço de venda de refeições aos associados, agremiações esportivas que vendam uniformes, etc.

Cabe destacar que a busca por resultados lucrativos é uma das características que distingue as associações das sociedades. Estas são definidas pelo Código Civil como a reunião de indivíduos buscando a partilha de resultados de atividade econômica e dividem-se em empresárias, quando registradas na Junta comercial objetivando a produção ou circulação de

---

<sup>1</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Parte geral**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 236.

<sup>2</sup> GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. Vol. L. Rio de Janeiro: Forense, 1965, p. 112.

<sup>3</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Op. cit., p. 236.

serviços, ou podem ser simples, quando registradas em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, e visam promover atividades de profissionais liberais.

As associações fazem parte do terceiro setor da defesa de direitos transindividuais, ou seja, são organizações privadas, sem fins lucrativos que atuam em objeto de relevância social, assim como as fundações, cooperativas, e organizações não governamentais.

Em definição clássica elencada no Tratado de Direito Privado, Pontes de Miranda<sup>4</sup> definiu as associações como a pluralidade de sujeitos reunidos a um fim comum, e em diferentes espécies, regidas não somente pelo direito privado, como também pelo direito público (estatal). Podem ser locais, nacionais, internacionais e supraestatais; simples ou complexas; de finalidades culturais, esportivas, religiosas, morais ou políticas; reconhecidas ou não-reconhecidas, em razão do obter ou não personalidade jurídica.

Vale mencionar que as definições informadas pelo autor foram elencadas antes da nova ordem constituinte, e o vigente código civil. Dessa maneira, algumas descrições são contestáveis, como a definição entre facultativas, legais e coercitivas, tendo em vista que o artigo 5, XX da Constituição Federal prevê como direito fundamental que ninguém será compelido de associar-se ou manter associado.

Rafael Augusto De Conti<sup>5</sup> define que “são exemplos de escopo associativo (i) o beneficiamento mútuo de pessoas, que constituem um grupo seletivo, por meio de bens e serviços, como clubes esportivos e associações de bairro, (ii) a representação de uma categoria profissional, (iii) a organização para a disseminação de doutrinas religiosas, (iv) a promoção de serviços sociais assistencialistas na área de educação, saúde e desporto”.

Dessa maneira, com base nas definições elencadas, é compreensível afirmar que as associações estão diretamente ligadas à efetivação de interesses coletivos, de pessoas determinadas, reunidas em um vínculo jurídico para a tutela de direito indivisível, com relevância social. Entretanto, como será explorado no capítulo, podem também ter como objeto

---

<sup>4</sup> MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 27-33.

<sup>5</sup> CONTI, Rafael Augusto de. **A Associação como instrumento de transformação social e seus elementos constitutivos de acordo com a Constituição Federal e o Código Civil**. Disponível em: <https://decontilaw.com.br/Artigos/A-Associacao-como-instrumento-de-transformacao-social-e-seus-elementos-constitutivos-de-acordo-v1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.



interesses transindividuais, ligados às pessoas indeterminadas, reunidas em um vínculo fático. Ora, se existe uma associação que atua pela preservação de um parque urbano, ela não atua para proteção de patrimônio particular dos associados, mas para um bem de pessoas indeterminadas, que serão atingidas direta ou indiretamente pela atividade associativa.

A lei 13.019/2014, conhecida como o marco regulatório das organizações sociedade civil por uniformizar e simplificar as regras para as parcerias entre o poder público e privado trouxe a nomenclatura “organização da sociedade civil” para se referir genericamente às associações e fundações anteriormente chamadas de ONGs.

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

É evidente que a nova nomenclatura não alterou a definição de associações na carta constitucional e no código civil, até mesmo porque as OSC podem ser tanto associações quanto fundações. Entende-se que o legislador objetivou dar destaque à finalidade das associações em exercer primordialmente atividade de impacto social, e tal característica ser mais identitária do que a denominação de “não governamental”.

## 1.2 Formalidades para a constituição da Associações

Em linhas breves, José Eduardo Sabo<sup>6</sup> afirma existirem duas etapas para sua constituição: o ato constitutivo e o registro. O primeiro seria a declaração da vontade de associar entre dois ou mais indivíduos por meio do estatuto social e da ata de constituição em assembleia geral de instituição. Tais formalidades deverão conter as regras relativas ao funcionamento, tanto quanto aos direitos e deveres dos associados, as formas da organização da gestão deliberativa e das fontes de recursos para a manutenção financeira, e que terá existência, assim como qualquer pessoa jurídica do direito privado, por meio do registro junto ao Cartório de Registro Público, com base no artigo 45 do Código Civil.

---

<sup>6</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

O registro do referido instrumento é o requisito de validade para a celebração dos negócios jurídicos pelas organizações para contratar e empregar.

São elementos que devem estar presentes do referido instrumento:

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterà:  
I - a denominação, os fins e a sede da associação;  
II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;  
III - os direitos e deveres dos associados;  
IV - as fontes de recursos para sua manutenção;  
V - o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)  
VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.  
VII - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. (Incluído pela Lei nº 11.127, de 2005)

O Ministério Público do Estado do Ceará<sup>7</sup> informa que além da inscrição mencionada, são necessários diversos outros documentos para viabilizar o exercício das associações, tais como o cadastro nacional de pessoa jurídica, o CNPJ, e os cadastros e autorizações junto às autoridades municipais, estaduais e federais.

### **1.3 Fundamentação constitucional e a legitimidade para a defesa do direito ambiental pelas associações na esfera judicial**

Em linhas gerais, o direito de associação é fundamentado pelo artigo 5, XVII a XXI da Constituição da Federal de 1988. A carta magna prevê a liberdade associativa para fins lícitos, e autoriza a representação judicial e extrajudicial dos filiados. Estão previstos como direitos fundamentais na ordem constitucional, e ligados à participação democrática e representativa.

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;  
XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

O entendimento foi também reforçado através da interpretação do poder constituinte derivado difuso cristalizado na súmula 629 do Supremo Tribunal Federal que autorizou as associações impetrarem o mandado de segurança coletivo em favor dos associados,

---

<sup>7</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Constituição e manutenção de fundações e associações**. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/10/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-E-MANUTEN%C3%87%C3%83O-DE-FUNDA%C3%87%C3%95ES-E-ASSOCIA%C3%87%C3%95ES.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

independente de autorização desses: “a impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes (Súmula 625, STF).”

O poder constituinte originário incluiu no rol de garantias constitucionais o mandado de segurança coletivo, conforme o art. 5, LXX da Constituição Federal. É uma garantia constitucional com o objetivo de proteger o direito líquido e certo, de pessoa jurídica ou física em razão de ato ilegal praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, e que não pode ser amparado por Habeas Corpus e Habeas Data. É aplicado na modalidade preventiva ou repressiva e também está regulado na lei 12.016/2009.

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

É cediço que direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é interpretado como um direito fundamental líquido e certo, em razão da sua previsão taxativa na Constituição Federal e de não depender de dilação probatória. Dessa maneira, pode ser objeto do mandado de segurança coletivo impetrado por associações.

A carta magna institui a proteção do meio ambiente como princípio da ordem econômica, e reservou um capítulo inteiro dedicado à sua tutela, elevando-o à categoria de bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. Logo é coerente destacar que a natureza de bem ambiental difere do paradigma dualista entre patrimônio público e privado.

Apesar do artigo 20, da Constituição Federal elencar um rol de bens naturais da União, prevalece a interpretação que apesar de estarem sob a administração e proteção do ente, são bens de toda a coletividade. Assim, consideram-se não recepcionados os dispositivos de leis anteriores a Carta magna de 1988 que indicam a propriedade de bens ambientais, como disposto no art 1º da Lei 5.197 de 1967 (Código de Caça).

As associações são também legitimadas em outras leis ordinárias que visam a proteção de direitos transindividuais, como é o caso do artigo 82, IV do Código de defesa do consumidor, e do artigo 210, III do Estatuto da Criança e do Adolescente. Veja definição dos diplomas:

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 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.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

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 (CDC).

Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente:

III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

Não diferente dos instrumentos mencionados, o artigo 5, da lei 7347 de 1985, prevê a legitimidade ativa das associações em ações civis públicas para mover a ação civil pública quando atendidos concomitantemente aos requisitos do dispositivo:

Art. 5- Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)

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 meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Assim, percebe-se que o poder legislativo determinou constar o registro da finalidade da associação em seu estatuto social. Logo, entendeu o legislador que quando essas intencionarem mover a ação civil pública contra suposta lesão ao meio ambiente, devem comprovar a pertinência temática do objeto da ação e a sua função social registrada; e comprovar que estão constituídas há pelo menos um ano. O controle quanto a legitimidade das associações pode ser analisada em cada caso concreto pelo magistrado, que assim irá verificar a existência ou não da relação da função social das associações que movem a ação civil público com a pretensão da lide.

Observa-se o julgado do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo a legitimidade das associações para a propositura de ação civil pública quando atendido ao requisito da pertinência temática:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. (...) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. LEGITIMIDADE ATIVA. (...) 2. A doutrina tem entendido que os sindicatos possuem natureza jurídica de associação civil, o que lhe concede a legitimidade ativa para a propositura de eventual ação civil pública em defesa de direito afeto à categoria que representa; e que eventual limitação a essa legitimidade implica restrição ao direito de ação dos sindicatos, não limitado pelo texto constitucional, em seus arts. 5º, inciso XXI, 8º, inciso III e 114, § 1º. 3. Apesar da existência de julgados em sentido diverso, já encontra eco na jurisprudência pátria o entendimento no sentido de que os sindicatos, mormente quando houver expressa autorização em seu estatuto, têm legitimidade ativa para propor ação civil pública, em atendimento a princípios constitucionais, especialmente o da democratização do acesso ao Judiciário e da celeridade na prestação jurisdicional, entre outros. 3. No caso, sendo o direito vindicado afeto a toda a categoria representada pelo Sindicato Recorrente e estando este, por meio de seus estatutos, autorizado a promover a defesa daquela em juízo, não há como restringir a legitimidade da entidade sindical para propor ação civil pública. 4. Recurso especial conhecido e parcialmente provido (STJ, 5ª Turma, REsp 549.794/RS, rei. Min. Laurita Vaz, DJ 5-11-2007).

Seguindo a mesma perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça vinculou o informativo nº 465 que informa:

ACP. LEGITIMIDADE. CENTRO ACADÊMICO. Trata-se de REsp em que se discute a legitimidade dos centros acadêmicos universitários, no caso, centro acadêmico de Direito, para propor ação civil pública (ACP) em defesa de interesse dos estudantes do respectivo curso. Inicialmente, ressaltou o Min. Relator que os centros acadêmicos universitários se inserem na categoria de associação civil, pessoa jurídica criada a partir da união de pessoas cujos objetivos comuns de natureza não econômica convergem. Assim, entendeu que o centro acadêmico de Direito, ora recorrente, na condição de associação civil, possui legitimidade para ajuizar ACP na defesa dos interesses dos estudantes do respectivo curso. Consignou que, na hipótese em questão, ao contrário do que foi assentado nas instâncias ordinárias, os direitos postos em juízo, por dizerem respeito a interesses individuais dos estudantes de Direito frente à instituição, são direitos individuais homogêneos, pois derivam de uma origem comum, qual seja, o regulamento da faculdade/universidade e os contratos de adesão celebrados entre a instituição de ensino e cada aluno. Desse modo, mostra-se viável a defesa coletiva de direitos pela referida entidade mediante ACP, mercê do que dispõe o art. 81, parágrafo único, III, do CDC. (...) <sup>8</sup>

Apesar da pertinência temática ser indispensável, a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceu que legitimidade ativa de associação constituída a menos de um ano, quando houver interesse social, comprovado pela dimensão do dano. Veja a ementa:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO CIVIL. DIREITO DE INFORMAÇÃO. GLÚTEN. LEGITIMIDADE ATIVA. REQUISITO TEMPORAL. DISPENSA. POSSIBILIDADE. 1. Ação ajuizada em 12/01/2012. Recurso especial interposto em 13/05/2013 e atribuído a este gabinete em 26/08/2016. 2. Cuida-se de ação civil pública com a finalidade de obrigar empresa a veicular no rótulo dos alimentos industrializados que produz a informação acerca da presença ou não da proteína denominada glúten. 3. Em observância aos princípios da economia processual e

<sup>8</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativos organizados por data**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informjurisdata/article/view/3989/4213>. Acesso em: 13 set. 2021.

efetividade da jurisdição, deve ser reconhecida a legitimidade ativa da associação que complete um ano de constituição durante o curso do processo. 4. É dispensável o requisito temporal da associação (pré-constituição há mais de um ano) quando presente o interesse social evidenciado pela dimensão do dano e pela relevância do bem jurídico tutelado. 5. É fundamental assegurar os direitos de informação e segurança ao consumidor cefáco, sob pena de graves riscos à saúde. 6. Recurso especial provido<sup>9</sup>.

Vale mencionar que o ajuizamento de ação civil pública pelas associações não exclui a possibilidade do litisconsórcio com o Ministério Público em demandas ambientais. A lei autoriza o parquet habilitar-se quando entender necessário. Quando não intervir como parte, deverá cumprir função de custos legis (fiscal da lei).<sup>10</sup>

Para muitos doutrinadores a ação civil pública tem sido um meio efetivo para a proteção na área de defesa dos direitos difusos e coletivos, na definição do jurista Hely Lopes Meirelles é o “instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (art. 1º, Lei 7.347/85)”.<sup>11</sup>

Marcelo Paulo Maggio<sup>12</sup> informa no livro “Condições da Ação com ênfase à ação civil pública para a tutela dos interesses difusos” que lei 7347/85 foi importante para privilegiar o interesse jurídico, social, privado e público, trazendo “uma maior democratização de interesses, e participação de porções da sociedade desassociadas dos entes governamentais, e do Ministério Público”. O autor elencou através de um estudo comparado<sup>13</sup>, com a realidade de outros países, que as associações são legitimadas à propositura de ações para defesa dos direitos transindividuais ligadas à pertinência temática que são constituídas. Maggio demonstra exemplos na França, na lei de ordenação do comércio e artesanato, que autoriza associações civis a ajuizarem ação em defesa dos interesses dos consumidores. Na Espanha, pelos chamados “corpos sociais intermédios”, e nos Estados Unidos através do estatuto chamado “class action”.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1443263 GO 2014/0061302-3**. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Data de Julgamento: 21/03/2017. Terceira Turma. Data de Publicação: DJe : 24/03/2017.

<sup>10</sup> Art. 5 Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

(...)

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 170.

<sup>12</sup> MAGGIO, Marcelo Paulo. **Condições da ação** – com ênfase à ação civil pública para a tutela dos interesses difusos. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 164.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 170.

Seguindo a mesma perspectiva, Cappelletti<sup>14</sup> também menciona a experiência positiva das associações para buscarem judicialmente “soluções” referentes a tutela ambiental para atividades danosas ou poluidoras, e da condenação indenizatória de agentes aos danos produzidos ao bem ambiental. Como exemplos positivos, o jurista fala do *Verbandswklagen*, que são ações de associações na Alemanha e na Áustria; das ações coletivas na França e na Bélgica, e a “class actions” nos países de tradição jurídica da *Common Law*.

Nota-se que a descentralização dos legitimados à tutela dos interesses coletivos não é uma exclusividade do Brasil, sobretudo quanto a participação das associações civis. É utilizada de maneira consolidada em outros países, com tradição democrática, tanto de tradição da *Civil Law* quanto da *Comon Law*.

No Brasil, o estatuto da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei 6.938/1981) e a lei da ação civil pública (lei 7347/85) foram grandes marcos para nortear a tutela dos direitos transindividuais em razão da consolidação da noção de responsabilidade civil objetiva aos danos ambientais causados por agentes públicos e privados, e afastando a discussão de culpa do causador do dano, para dar primazia à reparação do bem ambiental, e reforçar a sua importância e urgência de tutela.

Ademais, a lei 7347/85 fez previsão do inquérito civil, que posteriormente foi incluído como função institucional do Ministério Público conforme o artigo 129 da Constituição Federal. Apesar do referido procedimento administrativo investigativo inquisitivo ser promovido privativamente pelo parquet, o seu resultado ao longo do tempo ilumina a importância de soluções administrativas e rápidas e eficientes no controle preventivo e repressivo, além da figura das ações judiciais. Inclusive, em muitos casos, as triagens das denúncias e as diligências realizadas são capazes de resolver situações conflituosas sem tornar necessário o ajuizamento de ação civil pública.

[...] É maior o número de inquéritos civis, se comparado com o número de proposituras (de ações civis públicas). É que alguns (IC) são arquivados por falta de fundamentação e outros porque atingem, na via extrajudicial, o objetivo colimado, com o enquadramento à legalidade, o ajustamento de conduta e a correção de irregularidades, tornando despiendo o recurso à via judicial.

---

<sup>14</sup> CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. **Revista de Processo**, São Paulo, 1991, p. 144.

Vale mencionar que a atuação das associações estão muito presentes em diversos inquéritos. Seja na provocação da atividade investigativa, por meio das representações (denúncias) como nos relatos fáticos de irregularidades ao meio ambiente em determinada região; e através do instrumento de abaixo-assinado não apenas apresentado com assinaturas do corpo de associados, mas também pelos demais membros da sociedade civil, como aqueles que são apresentados por associação de moradores. Sendo assim, é inquestionável que os grupos associados detêm um importante papel fiscalizatório e provocador do Ministério Público para o referido órgão efetivar a sua função constitucional e assumir o papel de ator político social relevante na defesa dos direitos transindividuais.

Em estudos elaborados por Soares<sup>15</sup> baseados em ações do Ministério Público Federal no Rio de Janeiro entre 1991 a 2006 notou-se que das articulações entre o referido órgão e a sociedade civil sobre conflitos ambientais 76% deles derivam de denúncias de agentes externos. Assim, concluiu que tal perfil mais reativo do que ativo sinaliza sua permeabilidade a interesses e valores.<sup>16</sup>

Não se pode olvidar que as associações também podem ser notificadas para prestarem esclarecimentos ao Ministério Público no decorrer de uma investigação, sobretudo quando desenvolvem atividade especializada sobre determinada matéria. Quanto a esse ponto, inúmeras grupos que atuam na seara da proteção ambiental, podem ser acessadas pelo referido órgão público para a participação em conselhos, audiências e consultas públicas, e pareceres.

Cristiana Losekann<sup>17</sup>, professora de Ciências Políticas da Universidade Federal do Espírito Santo, fez a seguinte consideração sobre a participação dos grupos associados:

Desde a Lei Federal nº 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, não apenas uma série de garantias foi fundamentada, mas, também, um grande aparato institucional de enforcement foi projetado e a participação da sociedade civil, amplamente prevista. Existem possibilidades, que vão desde a

---

<sup>15</sup>Na amostra de 84 casos de 1991 a 2006 (SOARES, 2007, p. 82), os principais denunciadores foram: o Executivo (34,5%), MP (22,6%), indivíduos e associações de moradores (16,7%) e ONGs e Legislativo (5,9%, cada). SOARES, J. L. de O. **Ministério Público, meio ambiente e sociedade. Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – PPGSA/IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

<sup>16</sup> *apud* GRANGEIA, Mario Luis. Três parcerias do ministério público com ONGs: novos diálogos entre estado e sociedade. **Política e Sociedade**, v. 12, n. 23, 2013.

<sup>17</sup> LOSEKANN, Cristina. **Estratégias e vínculos da sociedade civil no processo de judicialização dos conflitos socioambientais**. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt-2/gt17-2/8032-estrategias-e-vinculos-da-sociedade-civil-no-processo-de-judicializacao-dos-conflitos-socioambientais/file>. Acesso em: 15 set. 2021.



participação em conselhos, audiências e consultas públicas, até a possibilidade de propor uma ACP.<sup>18</sup>

A cientista elaborou uma notável pesquisa sobre o vínculo de instituições de justiça e a sociedade civil diante dos conflitos socioambientais. Informa que as interações dessas relações são compostas por atores tanto políticos e jurídicos que se posicionam mediante a percepção de que quando houver alguma irregularidade a “arena judicial” poderá ser acionada. O acionamento ocorre tanto pelo ajuizamento de ação civil pública, ou através de denúncia ao Ministério Público que poderá ou não ingressar com a referida ação, ou propor ajustamento de conduta. Mesmo que a demanda não seja judicializada, haverá o efeito de “ameaça”, em caso de descumprimento dos termos firmados ou da sanção administrativa. Uma vez que são título executivo extrajudicial, e em caso de descumprimento acometeria em ação de execução na esfera judicial.

Assim, nota-se que a participação civil é uma ferramenta importante para o fortalecimento para a democratização da fiscalização, e é visto como um controle político repressivo e preventivo. A atuação dos administrados por meio das associações pode ser “ameaçadora” aos responsáveis por irregularidades na ordem ambiental por os colocarem em risco de serem citados em juízo para responsabilização dos danos a direitos metaindividuais, e sofrerem efeitos econômicos prejudiciais como penhora e condenação em indenizações milionárias. Ademais, tal exercício fomenta o *enforcement* aos órgãos públicos competentes (conjunto de ações para corrigir ou interromper situações que colocam em risco o meio ambiente).

Retomando a pesquisa realizada por Losekann<sup>19</sup>, a autora apresentou um levantamento das ações judiciais ambientais catalogadas na Justiça Federal no estado do Espírito Santo entre os anos de 2004 e 2011. Sete dessas ações foram propostas por associações civis. Número muito inferior às propostas pelo Ministério Público, 33 na esfera estadual e 53 na esfera federal. Entretanto, o número de ações apresentadas pelas associações é maior que o dobro daquelas propostas por órgãos ambientais e de patrimônio, e executivo municipal. Dessa maneira, os resultados da pesquisa evidenciam a relevância dos referidos grupos da sociedade civil.

---

<sup>18</sup> Ibid., p. 8.

<sup>19</sup> Ibid., p. 8.

Somando ao aspecto ilustrado, as associações não apenas revestem de importante papel de vigia de ordem ambiental, mas também revelam um importante papel como *amicus curiae*, popularmente conhecido como “amigo da corte” e podem ser chamadas em juízo para prestarem suporte técnico em oitivas que poderão servir de subsídios ao magistrado na tomada de decisões e aproximar o juízo a quo à realidade e áreas do conhecimento além do universo jurídico.

Conforme demonstrado nas argumentações doutrinárias, e nos estudos de casos, é notório que a urgência da resolução de demandas ambientais requer a consolidação de alternativas eficientes e a pluralidade de legitimados, além dos órgãos públicos para o fortalecimento da participação democrática às irregularidades ao meio ambiente. Se a interpretação constitucional entende o referido objeto como um direito difuso, de todos, que afeta a dinâmica socioeconômica, é imprescindível a participação dos atores sociais nas iniciativas de tomadas de decisão. A diversificação desses espaços pelas associações civis proporciona a difusão de perspectivas dinâmicas, não apenas dos órgãos públicos, mas da população diretamente afetada, como também associados de outras áreas do conhecimento, além da ciência jurídica.

Nota-se que as inovações trazidas pelo poder constituinte e o legislativo confirmaram a importância da participação dos tutelados sobre as tomadas de decisões, e na fiscalização ao próprio direito fundamental ao gozo de um meio ambiente equilibrado. Tal participação tornou-se mais democrática com inclusão associativa representativa para a tutela de interesses transindividuais na esfera judicial pela lei 7347/85.

Pode-se também dizer que a ampliação dos mecanismos participativos é uma consequência da evolução do estado democrático de direito, e não o considerar para a evolução dos instrumentos judiciais para a tutela do meio ambiente afetaria até a vedação do retrocesso social dos direitos fundamentais, cláusula pétrea cristalizada pelo artigo 60, §4º da Constituição Federal.

Fiorillo<sup>20</sup> aponta em seus ensinamentos “com o advento da Constituição Federal de 1988, nosso sistema de direito positivo traduz a necessidade de orientar um novo subsistema jurídico orientado para a realidade do século XXI, tendo como pressuposto a moderna sociedade

---

<sup>20</sup> FIORILLO, Celso Antonio. O direito de antena no Brasil em face das novas tecnologias na sociedade da informação. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 1, 2017, p. 16.

de massas dentro de um contexto de tutela de direitos e interesses adaptados às necessidades principalmente metaindividuais”.

Sob essa perspectiva Geisa Rodrigues<sup>21</sup> leciona que o “O Estado Democrático de Direito assegura, assim, o direito de ter direitos, exercido concretamente com a possibilidade de se recorrer a um cardápio variado de mecanismos de proteção que promovam a tutela preventiva e repressiva da agressão aos direitos, ensejando um pleno acesso à justiça.”

Assim, os autores confirmam o entendimento de que a busca de novas maneiras de proteção dos direitos metaindividuais, seja em esfera judicial quanto na esfera administrativa, expressa a ordem democrática trazida pela Constituição de 1988, reafirmando o princípio do acesso à justiça, e a busca por instrumentos mais efetivos para resolução de conflitos, que são teoricamente justificáveis pelas segunda e terceira onda do acesso à justiça trazidas por Cappelletti, que será retomado no próximo capítulo do trabalho.

---

<sup>21</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 47.

## **CAPÍTULO II: CONSIDERAÇÕES SOBRE O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA EM MATÉRIA AMBIENTAL E OS PRINCÍPIOS CONSTITUTIVOS DO INSTRUMENTO JURÍDICO**

Para se apresentar a questão do Termo de Ajustamento de conduta buscaremos realizar breve definição doutrinária sobre o referido instrumento e a aplicação dos princípios do direito público e privado. Após realizaremos breve análise sobre o estudo de casos concretos emblemáticos e a aplicação dos princípios estudados.

### **2.1 Breves definições sobre o Termo de Ajustamento de Conduta, e o contexto histórico da aplicação na defesa do direito ambiental**

Conforme mencionado no capítulo anterior, o meio ambiente é bem de uso comum, transindividual e essencial para a sadia qualidade de vida. Sua preservação, portanto, atinge direitos sociais, e denota caráter de urgência. Em razão dessa vulnerabilidade, defende-se a necessidade da propositura de medidas céleres para a reparação. Assim, a introdução de negociação e acordos, apresenta crescimento exponencial, sobretudo quanto a celebração do termo de ajustamento de conduta, visto que por meio da negociabilidade, acredita-se ser possível alinhar as ações à realidade ao legitimar órgãos públicos especializados a firmarem o termo diretamente com compromissários transgressores de ordem ambiental.

Em definição primária, o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento jurídico por meio do qual o Ministério Público e demais órgãos públicos legitimados à propositura da Ação Civil Pública tomam do violador de algum interesse difuso o compromisso de se adequar à ordem vigente, as obrigações de fazer ou não fazer, ou de reparar danos através de medida compensatória. O referido instrumento detém eficácia de título executivo extrajudicial.

Geisa de Assis Rodrigues define como:

Uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial (2002, RODRIGUES)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 207.

Mazzilli<sup>23</sup> informa que TAC encontra respaldo em três diplomas legais: a) Lei Federal nº 5.562/1968, que atribuiu ao Ministério Público a possibilidade de homologar as rescisões de contratos de trabalho; b) Lei Complementar Estadual nº 304/82, que possibilitou ao MP a possibilidade de homologar acordos extrajudiciais, considerada inconstitucional, e b) a já revogada Lei Federal nº 7.244/84, que regulamentava os Juizados de Pequenas Causas, e estabeleceu que “valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público.”

Apesar do breve histórico do doutrinador, o estatuto só foi introduzido no ordenamento brasileiro em 1990 por meio do Art. 211 da Lei Federal nº 8069/90 (ECA), e o do artigo 113 da lei federal nº 8.078/90 que acrescentou a possibilidade dos órgãos públicos legitimados a Ação Civil Pública celebrarem o referido instrumento.

O artigo 5, §6º da lei 7347/1985 faz a seguinte previsão: “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Posteriormente, a lei 11.488 de 2007 ampliou os legitimados à propositura da ação civil pública, legitimando a Defensoria Pública a propositura do TAC em matéria ambiental, nos moldes do artigo 5§ 6º da lei 7347/1985 junto com o Ministério Público, e demais órgãos da administração pública indireta tais como as autarquias, empresa pública, fundação e sociedade de economia mista.

Entretanto, compreende-se que o marco para a inserção do TAC ao contexto ambiental ocorreu com a previsão contida na medida provisória nº 2.163-41 de 2001 que acrescentou o Art 79-A a Lei de Crimes Ambientais, e legitimou os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) a propositura do TAC. Veja:

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

---

<sup>23</sup> MAZILLI, Hugo. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, vol. 41, jan. 2006, p. 95-96.

estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores<sup>24</sup>.

Para fins de contextualização, um pouco antes da promulgação da nova ordem constitucional, e seguindo a perspectiva da agenda global, e a consolidação dos Direitos Humanos de 3ª Geração, em 1981 ocorreu a edição da lei 6.938 dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. O diploma era inovador aos códigos existentes no ordenamento pátrio como o Código Florestal de 1965 (instituído pela lei 4.771, de 15.09.1965) e o Código de Caça (instituído pela lei 5.197/1967), e apresentou diretrizes de responsabilidade de ordem administrativa, penal, processual e civil objetivando assegurar a qualidade ambiental para o desenvolvimento socioeconômico, da segurança nacional e a dignidade humana, abrindo terreno para a posterior edição lei 7347/1985, tratada no último capítulo, e posteriormente, a implementação da tutela ambiental extrajudicial por meio dos termos de ajustamento e a lei de crimes ambientais (lei 9605/98).

Ademais, a Política Nacional de Meio Ambiente determinou a criação de órgãos e entidades dos entes federativos para formarem juntos o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA<sup>25</sup>. Estes, ao longo do tempo, iniciaram importante atuação na fiscalização, coordenação e licenciamento de atividades suscetíveis de degradação de qualidade ambiental, em âmbito regional e nacional, tais como o Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, e posteriormente<sup>26</sup> o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBMA (autarquia federal) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio (fundação).

Os referidos órgãos instituem importante papel administrativo, seja no desempenho das atividades típicas como os padrões ambientais para os limites da utilização extensiva dos recursos naturais, quanto na esfera extrajudicial. A ideia de legitimar órgãos públicos do SISNAMA à propositura dos termos de ajustamento está diretamente ligado ao fato do legislador entender que esses lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos

---

<sup>24</sup> BRASIL. **Medida provisória n. 2.163-41, de 23 de agosto de 2001**. Acrescenta dispositivo à Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2163-41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2163-41.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

<sup>25</sup> Redação modificada em razão da Lei nº 7.804, de 18.07.1989

<sup>26</sup> Art. 1, III, Lei nº 7.804, de 18.07.1989

metaindividuais, vivenciando concretamente, a necessidade de pacificação social por meio de resoluções extrajudiciais.

Objetiva-se nesse capítulo discutir os princípios constitutivos do Termo de Ajustamento em matéria ambiental, para futura análise se há viabilidade jurídica para a extensão do rol de legitimados para firmarem o acordo.

## 2.2 Natureza jurídica

Conforme leciona Ana Luíza Nery<sup>27</sup>, o ajustamento de conduta não pode ser uma imposição dos órgãos públicos legitimados à propositura. Deve-se obedecer a liberdade e a vontade de celebração pelos compromissários. Por exemplo, quando o Ministério Público possui interesse em firmar o um ajustamento, deve solicitar a manifestação da pessoa jurídica ou física que comete alguma irregularidade passível de ação civil pública para que essa dizer se tem interesse ou não em tornar-se compromissária.

Apesar disso, em razão de ainda não haver um marco regulatório do Termo de conduta, há divergências doutrinárias e práticas quanto a sua natureza jurídica que para os autores estudados pode ser ato unilateral, transação, acordo extrajudicial ou negócio jurídico bilateral.

Os autores que defendem a hipótese de negócio jurídico acreditam haver celebração de negociação entre as partes, sendo assim uma resolução declarativa.

Diante da controvérsia, Geisa Rodrigues se posiciona:

Chegamos assim à conclusão de que o ajustamento de conduta é um negócio jurídico bilateral. jurídico bilateral. A bilateralidade é fundamental, já que devem existir pelo menos duas pessoas na celebração do ajuste. Por isso que os órgãos públicos legitimados não podem firmar um “auto-ajustamento” de conduta, quando sejam eles os autores de ameaça ou de dano de direito transindividual. (...)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 111.

<sup>28</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Op. cit., p. 250.

Por outro lado, Carvalho Filho<sup>29</sup> entende ser ato unilateral visto que para o autor não há não há bilateralidade na formação do ajustamento. Assim, sustenta que o órgão público que é legitimado para a propositura cumpre estritamente o que é norteado em lei. Ademais, para muitos que defendem ser um ato unilateral, há o argumento de que trata-se de uma mera submissão do administrado às pretensões dos órgãos públicos.

Hugo Mazzilli entende ser um ato administrativo negocial no qual só o administrado causador do dano está vinculado.<sup>30</sup> Para Milaré,<sup>31</sup> o TAC pode ser compreendido como uma transação, negócio jurídico no qual as partes apresentam “Concessões múltiplas” para evitar a judicialização da demanda. Sobre a definição da referida natureza jurídica, o autor apresenta os seguintes argumentos:

Trata-se de mecanismo de resolução de conflitos, com natureza jurídica de transação, já que preordenado a adoção de medidas acauteladoras do direito ameaçado ou violado, destinadas a prevenir o litígio ou pôr-lhe fim, dotando os legitimados ativos de título extrajudicial ou judicial, respectivamente, tornando líquida e certa a obrigação reparatória (MILARÉ, 2011, p. 1382)

Aqueles que defendem a natureza jurídica de transação, entendem que o órgão público que propõe o referido instrumento “abre mão” do processo administrativo ou judicial que move em face do outro compromissário por meio da suspensão ou extinção, enquanto a pessoa jurídica que comete as irregularidades assume os deveres de fazer ou não fazer presentes nas cláusulas do negócio.

A natureza jurídica de transação é defendida pelos tribunais e por grande parte dos doutrinadores clássicos do direito ambiental. Entretanto há interpretações doutrinárias que entendem a sua incompatibilidade com os termos de ajustamento, uma vez que o artigo 841 do Código Civil determina que o objeto das concessões mútuas devem ser direitos patrimoniais privados, e os direitos transindividuais possuem natureza pública, com conteúdo indisponível.

---

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: comentários por artigo**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 222.

<sup>30</sup> HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2715, 7 dez. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17990>. Acesso em: 13 set. 2021.

<sup>31</sup> MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental: a gestão ambiental em foco- doutrina, jurisprudência, glossário**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1382.



Ana Luíza Nery defende que o referido instrumento é uma transação híbrida, tendo em vista a sua peculiaridade de ponderar limitações dos princípios do direito público e privado. Não obstante, a professora critica o absolutismo da indisponibilidade dos direitos transindividuais uma vez que entende que para atingir valores fundamentais à ordem coletiva, as autoridades públicas estão legitimadas a transacionar em outros estatutos do ordenamento jurídico, como no artigo 239 do Código de Contratos Público e na própria ação civil pública.

Este trabalho alinha-se à posição da autora por entender que seria temerária aplicação indistinta do princípio. Ora, se o poder legislativo reconheceu a legitimidade de órgãos públicos tutelarem os direitos difusos, entendemos que também concedeu um poder transação, dentro dos limites da legalidade vinculativos à administração pública. Além disso, compreende-se temerária a imposição do dever fazer ao compromissário sem a busca de alternativa que visem trazer maior efetividade à solução de lesões ou ameaças ao direito.

O projeto de lei 5.139/2009 propõe a modernização da lei das ações civis públicas e a adequação à evolução da defesa dos direitos metaindividuais. A referida lei que poderia tornar-se um amplo marco regulatório está engavetada há 12 anos no Congresso Nacional e classifica o compromisso de ajustamento de conduta como natureza jurídica de transação. Entretanto, restringe para as disposições formais como prazo e o modo de cumprimento das responsabilidades assumidas pelos compromissários.

Ana Luíza Nery<sup>32</sup> pontua que a existência do negócio jurídico de compromisso de ajustamento de conduta depende da presença dos elementos constitutivos como agente, objeto e forma. A validade depende da capacidade do agente, licitude e possibilidade do objeto e a manifestação da vontade. Vale ressaltar que a manifestação da vontade dos órgãos públicos está condicionada a justificativa para alcançar a melhor alternativa para o interesse público.

Hugo Mazzilli<sup>33</sup> pontua que o compromisso firmado não poderá importar cláusulas para a renúncia dos interesses transindividuais. Sendo assim, incorreta a vedação ao acesso à jurisdição aos afetados pelas irregularidades que o instrumento busca sanar, tanto por vias individuais quanto coletivas, salvo se versar sobre demanda na qual título do TAC já lhes dá,

---

<sup>32</sup> NERY, Ana Luiza. Op. cit., p. 194.

<sup>33</sup> MAZILLI, Hugo. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, vol. 41, jan. 2006, p. 93.

visto que afetaria o interesse de agir, e haveria assim a extinção da ação sem a resolução de mérito. Sendo assim, mesmo que considerada a natureza jurídica de transação, o órgão público terá limitação ao exercício de negociação.

Com base nos ensinamentos de Fernando Reverendo, pontua-se que a sua execução se fará por meio de ação executiva própria disciplinada pelo Código de Processo Civil. Não há impedimento que as cláusulas do título tenham previsão de medidas de apoio quanto ao seu descumprimento, entretanto qualquer colegitimado à propositura da ação civil pública poderá executar o termo de ajustamento. Os órgãos públicos que tenham conhecimento da existência do título deverão cumpri-lo. Entre as medidas necessárias, pode-se haver a conversão de obrigação de fazer para obrigação de não fazer. Haverá a observância do princípio da responsabilidade para suprir danos irreparáveis.

### **2.3 Legitimidade**

Conforme já estudado, o artigo 5 § 6º da lei 7347/1985 legitimou a propositura aos órgãos públicos que movem a ação civil pública. Configuram como compromissário dos termos de ajustamento pessoas jurídicas do direito público ou privado que realizaram que combatidos pela ação civil.

Abelha (2004) defende que os órgãos legitimados a serem tomadores do acordo supracitado são aqueles que lidam direta ou indiretamente com direitos tutelados, e têm como sua atividade fim a busca de pacificação social. Desse modo, justifica a busca de alternativa célere do Ministério Público junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e outros órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, em razão do caráter de urgência da tutela de direitos de interesse difuso.

Hugo Mazzilli<sup>34</sup> aponta que os legitimados à propositura do TAC dividem-se em três categorias:

- a) daqueles legitimados que, incontroversamente, podem tomar compromisso de ajustamento: Ministério Público, União, Estados,

---

<sup>34</sup> Ibid., p. 450.

- b) a dos legitimados que, incontrovertidamente, não podem tomar o compromisso: as associações civis, os sindicatos e as fundações privadas;
- C) a dos legitimados em relação aos quais cabe discutir à parte se podem ou não tomar compromisso de ajustamento de conduta, como as fundações públicas e as autarquias, ou até as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O ilustre professor defende ser contestável a propositura por órgãos públicos da administração indireta que desenvolvem atividades com fins lucrativos, como as empresas estatais e as sociedades de economia mista. Em contraponto com o doutrinador, Geisa Rodrigues admite a possibilidade de empresas públicas e sociedade de economia mista firmarem ajustamento no cumprimento de suas funções públicas.

Apesar de muitos autores reconhecerem a urgência de mecanismo que visem participações democráticas, é quase unânime entre eles o posicionamento de que as associações não deveriam ser legitimadas para os tacs sob a justificativa de por em risco a efetivação do interesse público. Fernando Revereno diz que muitas dessas organizações não teriam capacidade técnica e moral para firmar acordo buscando a tutela de bens difusos.

Por outro lado, Fernando Grella Vieira sustenta que a legitimidade deverá estar presente no caso concreto, e não simplesmente em tese, admitindo assim a propositura por sindicatos ou associações se a questão lhes for pertinente.

Quanto a esse aspecto o Vieira<sup>35</sup>, reconhece:

A associação terá legitimidade se a questão lhe for pertinente. Não é possível que uma entidade associativa que tenha por finalidade, segundo seus estatutos, por exemplo, a proteção do meio ambiente ponha-se a tutelar interesse atinente à esfera do consumidor, de deficientes, etc. Da mesma forma, a pertinência e os limites da ofensa é que nortearão a legitimidade das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, em cada caso, diante do que dispuser seus atos constitutivos quanto à finalidade institucional ou objeto social.

Rodrigo Nuñez Viegas<sup>36</sup> menciona que a falta de participação das associações resulta uma deficitária participação popular na defesa dos direitos difusos, e põe como exemplo casos

---

<sup>35</sup> *apud* VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC)**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014, p. 223.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 223.

concretos estudos no qual não contaram com ampla participação popular e a reparação social é considerada fracassada.<sup>37</sup>

Realizaremos as nossas considerações sobre a extensão da legitimidade às associações civis no próximo capítulo, no qual iremos comparar os princípios e os requisitos de existência de validade.

## 2.4. Princípios do direito público

Trataremos neste tópico os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, proporcionalidade e o acesso à justiça. Os cinco primeiros princípios estão taxativamente previstos no artigo 37, caput da Lei Maior<sup>38</sup>, como requisitos de validade dos atos da administração pública, e têm incidência nos termos de ajustamento de conduta uma vez que a lei 4347/85 determinou a legitimidade ativa aos órgãos públicos que propõem a ACP.

### 2.4.1 Princípio da legalidade

Em linhas breves, o princípio da legalidade determina que os órgãos da administração pública não podem determinar a um particular um dever de fazer ou não fazer sem a autorização legal. O poder público deverá agir nos ajustamentos dentro das limitações impostas pela lei, seja em sentido positivo, quanto em sentido negativo, sem inovar a sua competência de atuação quando for possível a discricionariedade nas negociações, e agindo respeitando as suas atuações típicas. Caso contrário, poderá ser configurada a invalidade dos atos, e as cláusulas do termo estariam prejudicadas.

Hely Lopes Meirelles informa:

A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> O autor analisou uma série de termos de firmamento celebrados na ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) e Refinaria Duque de Caxias da Petrobras (REDUC), no Rio de Janeiro nos 2000.

<sup>38</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

<sup>39</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

Logo, seria ofensivo à legalidade um termo de ajustamento de conduta sobre a emissão de gases poluentes por uma siderúrgica proposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS uma vez que a atividade da autarquia, que foi determinada pelo poder legislativo, não possui pertinência temática ao caso exemplificado e a extensão da sua competência para o caso em tela não tem previsão legal.

#### *2.4.2 Princípio da impessoalidade*

O princípio da impessoalidade determina que os atos da administração pública obedeçam a imparcialidade para a defesa do interesse público, sem considerar nenhuma forma de privilégio, perseguições ou vantagens injustificáveis a determinados grupos ou ao servidor que praticou o ato vinculado ao poder público. A conduta do representante do ente, no exercício da função administrativa, deve estar livre de valores subjetivos à particulares, tanto dele quanto de outras pessoas. É a expressão do princípio constitucional da igualdade.

É indispensável nos termos de ajustamento, uma vez que as cláusulas negociadas devem estar retamente vinculadas aos interesses transindividuais, e ao benefício da coletividade. A utilização do instrumento para a defesa de interesse pessoal do agente público afetaria a validade do ato.

#### *2.4.3 Princípio da moralidade*

Como cediço, o princípio da moralidade administrativa é aquele que determina um dever de agir do agente público observando os padrões éticos, decoro, boa-fé objetiva, lealdade e honestidade, e está ligada ao combate do desvio de poder, para a garantia da efetivação do interesse público. Nesse sentido, o termo de ajustamento deve perseguir a o interesse da coletividade, sobretudo quanto versar sobre a defesa ambiental, bem de valor difuso. Acreditamos ser um princípio importante para o debate proposto no trabalho visto que a sua observância norteia um representante ser tendencioso, subjetivamente, àquilo que pode ser ou não de interesse público.

#### 2.4.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade busca transparência dos atos da administração pública e a preocupação de tornarem acessíveis as informações de maneira clara à toda a sociedade, para possibilitar fiscalização dos atos e negócios praticados pelos gestores públicos.

Nesse sentido, quando respeitado, a sociedade tomará conhecimento dos termos de ajustamento firmados para a defesa dos seus interesses, podendo, quando necessário, insurgir contra as cláusulas negociadas, ou reclamar pelo não cumprimento. Separamos dois quadros com estudos de casos para refletir a aplicação da publicidade, seus efeitos à realidade social.

Mazzilli entende que a publicidade precede os ajustamentos, porém informa, com base em observações práticas, que caso não seja observada, ainda produzirá efeitos, e não terá a validade questionada<sup>40</sup>, visto que a inobservância desse princípio não afeta na prática a validade do estatuto, visto que o termo pode ser “noticiado” por outros meios, tais como o da resolução conjunta nº 2 de 2011 do Conselho Nacional de Justiça na qual institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta.<sup>41</sup>

Como base no observado nos casos concretos é evidente que o registro é insuficiente para o amplo acesso à informação. A publicidade deve estar difundida na constituição dos termos.

#### 2.4.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência revela-se como aquele que condiciona a atividade do administrador público a um dever de agir com presteza em busca de bons rendimentos na utilização de recursos e meios para atender o interesse público. A essência constitutiva do termo de ajustamento de conduta é também fundamentada pela eficiência, uma vez que através do referido instrumento busca-se devolver à sociedade respostas e reparações mais rápidas do que as ações judiciais que são submetidas à longas fases probatórias. Ademais, os ajustamentos

---

<sup>40</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. cit.

<sup>41</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução conjunta n. 02, de 21 de junho de 2011**. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_conjunta/resolucao\\_conjunta\\_2\\_21062011\\_22102012211136.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_conjunta/resolucao_conjunta_2_21062011_22102012211136.pdf). Acesso em: 13 ago. 2021.

devem obter o menor dispendido de tempo e recursos financeiros possível da autoridade pública, sem complicadores e formalidades desnecessárias.

#### *2.4.6. Princípio da proporcionalidade*

Trata-se de princípio constitucional implícito que alguns doutrinadores defendem estar ligado à ideia de “moderação e bom senso”. Outros autores informam que refere-se à ideia de equilíbrio.<sup>42</sup> Para Alexy a proporcionalidade é uma regra utilizada para a adequação, e a ponderação da posição com menor prejuízo.<sup>43</sup> Entende-se também que a proporcionalidade deve estender ao cumprimento do contrato, permitindo os compromissários editar os termos quando for comprovado um sacrifício excessivo. Tal disposição acontece no artigo 85 §12º da lei 12.529/2011 na qual permite o aditamento do compromisso quando manifestamente oneroso, sem que cause prejuízo para terceiros ou para a coletividade.

Apesar de tratar-se de disposição abstrata, entendemos que é um princípio importante para a celebração dos termos de ajustamento, tendo em vista que busca evitar excessos para fomentar o pé de igualdade entre os compromissários, sobretudo na relação entre órgãos públicos e pessoas jurídicas do direito privado.

#### *2.4.7 Princípio do acesso à justiça*

O princípio do acesso à justiça baseia-se no direito fundamental cristalizado no artigo 5, XXXV da Constituição Federal que informa que a lei não excluirá a apreciação do poder judiciário ou ameaça do direito. Para muitos doutrinadores está ligado à ideia de inafastabilidade do poder judiciário no exercício para a resolução de ilegalidades, e o seu consequente “dever de agir”. Entretanto, quanto à esfera dos termos de ajustamento, entendemos que a definição normativa é insuficiente para traduzir a importância do postulado.

Diante da complexidade envolvendo os direitos transindividuais, sobretudo a tutela do meio ambiente evidenciou-se um esforço legislativo buscando mecanismos alternativos e

---

<sup>42</sup> NERY, Ana Luiza. Op. cit., p. 85.

<sup>43</sup> MORTE, Luciano Tudisco Olveira. **Estrutura da ponderação e da proporcionalidade em Robert Alexy.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50583/estrutura-da-ponderacao-e-da-proporcionalidade-em-robert-alexey>. Acesso em: 13 set. 2021.

eficientes para a efetivação de direitos além da esfera judicial. Baseando-se nisso, Cappelletti teorizou as ondas de acesso à justiça. O autor ensina:

Devemos estar conscientes de nossa responsabilidade; é nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos de remédios, tradicionais, sempre que sejam demasiado caros, lentos e inacessíveis ao povo; daí o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedentes.<sup>44</sup>

Sendo assim, a negociação do direito indisponível é justificável quando for um meio econômico, breve, justo e célere<sup>45</sup> para fomentar a dimensão do postulado que busca a primazia da efetivação de direitos, e sua adequação à realidade. Entendemos que a terceira onda do acesso à justiça possibilita discussões sobre a extensão dos legitimados à propositura dos termos de ajustamento em matéria ambiental, e será melhor analisado no próximo capítulo.

## 2.5 Princípios do direito privado

Trataremos neste tópico sobre os princípios do direito privado na celebração do ajuste, quais sejam: solidariedade, autonomia privada, livre-iniciativa, imputação dos danos, função social dos institutos de direito privado do contrato e a lealdade.

Ana Luiza Nery<sup>46</sup> menciona “se o estado está legalmente autorizado para a celebração do termo de ajustamento, está, também, autorizado a exercer a autonomia privada, e no caso, vivenciar posições jurídicas tecnicamente comuns aos entes de direito privado. Para tanto, deverá se submeter aos princípios de direito privado.”

Assim, os órgãos públicos devem obedecer às regras de direito civil quanto a celebração dos negócios jurídicos. Tal característica evidencia uma natureza híbrida do referido instrumento. Afinal, o poder público deve estar em posição de igualdade com particulares para tornar válida a negociação e a ponderação das vontades. Não havendo nenhuma posição de hierarquia nem subordinação entre as pessoas jurídicas do direito público e do direito privado. Caso contrário seria pura e simples imposição da autoridade pública à pessoa jurídica do direito

---

<sup>44</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de processo**, Rio de Janeiro, 1992

<sup>45</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Op. cit., p. 166.

<sup>46</sup> NERY, Ana Luiza. Op. cit., p. 191.



privado que cometeu suposto ato ilícito aos direitos metaindividuais, e desvirtuaria a ideia de negociabilidade entre as partes que firmam instrumento.

### *2.5.1 Princípio da solidariedade*

A solidariedade é um objetivo fundamental da república federativa brasileira e tem base fundada no artigo 3 da Lei Maior. Percebe-se que a elevação à princípio fundamental constitucional demonstra a importância da sua função social para a proteção de grupos mais vulneráveis, da primazia da ordem pública, do interesse coletivo, e da compensação do dano, sobretudo quanto ao direito ambiental, no qual há a responsabilidade objetiva do agente.

Em linhas breves, a solidariedade, no direito civil, está ligada à indicação de espécie de obrigação na qual o credor poderá demandar integralmente solver a qualquer um daqueles que compõem o outro polo da relação obrigacional. É um pilar basilar do instituto da responsabilidade civil, e como já mencionado no último capítulo, norteia a defesa ambiental, seja em esfera judicial quanto extrajudicial ao impor, o que é defendido pela autora Rosa Nery<sup>47</sup> como socialização dos riscos nas hipóteses em que não é possível a identificação personalíssima do culpado de determinada ação ilícita ao meio ambiente.

Dispõe a lei 6.938/81, recepcionada pela atual carta magna: “art. 3, IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.”

O Superior Tribunal de Justiça faz previsão:

[...] 2. Destarte, é poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; 3. O poluidor, por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 – “sem obstar a aplicação das penalidades administrativas” é obrigado, “independentemente da existência de culpa”, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, “afetados por sua atividade”. 4. Depreende-se do texto legal a sua responsabilidade pelo risco integral, por isso que em demanda infensa a administração, poderá, inter partes, discutir a culpa e o regresso pelo evento (...) <sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 65.

<sup>48</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 442586-SPSP**. Rel. Min. Luiz Fux. Publicação em: 24/02/2003.

Os ajustamentos poderão figurar mais de um devedor, e buscarão a efetivação da primazia da reparação do prejuízo, mesmo que se necessária a comunhão participativa dos riscos. Ademais, o ajuste também deve se adequar a realidade do credor e na viabilidade das obrigações negociadas. Dessa maneira, a moralidade social, difundida pela ampliação do conceito de solidariedade na atual ordem constitucional, é indispensável quanto as celebrações do ajustamento.

### *2.5.2 Princípio da autonomia privada*

O princípio da autonomia privada busca efetivar o poder de autorregulação dos interesses privados, e é norteador na realização de negócios jurídicos. Assim, é importante para os termos de ajustamento de conduta, sobretudo quando reconhecida a natureza de negócio jurídico bilateral visto que vislumbra o direito das partes de estabelecerem o conteúdo e os efeitos do referido instrumento. A expressão da vontade dos contratantes deve atender à função social do contrato sobre objeto lícito, com partes capazes, e ser instituída pela livre consciência, atendendo aos requisitos formais do instrumento.

O legislador define no Código Civil:

Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato.

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual.

O referido princípio da autonomia privada fortalece o dever de participação dos sujeitos da negociação, em pé de igualdade, para viabilizar o equilíbrio contratual, e conformar os interesses, respeitando às liberdades dos interessados vinculados ao ato extrajudicial.

### *2.5.3 Princípio da livre iniciativa*

O princípio da livre iniciativa é um objetivo da Constituição federativa e fundamento da ordem econômica<sup>49</sup>. É entendido pela doutrina como um direito fundamental à liberdade

---

<sup>49</sup> A constituição Federal prevê “Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

individual e coletiva quanto a possibilidade de investir, concorrer, contratar e empreender, com a mínima intervenção estatal.

Diante disso, Nery<sup>50</sup> ensina que não cabe ao poder público, por meio das cláusulas obrigacionais do referido instrumento, dirigir a ordem econômica e minar a liberdade de agir e desenvolver atividade empresária dos compromissários, visto que o seu papel estatal é subsidiário, regulador e fiscalizador. A matéria contemplada no tac se restringirá às medidas compensatórias para superar a irregularidade ambiental, afetando o mínimo possível a livre iniciativa.

#### *2.5.4 Princípio da imputação civil dos danos*

O princípio da imputação civil danos informa que em caso de não cumprimento da obrigação determinada no negócio jurídico, o devedor inadimplente deverá responder com o próprio patrimônio para satisfazer a obrigação, desde que os seus bens sejam passíveis de restrição para ressarcir o dano, resguardando os limites constitucionais para a execução patrimonial.

Ana Luíza Nery leciona:

O princípio da imputação civil dos danos também se aplica ao termo de ajustamento de conduta, uma vez que permite o ressarcimento dos danos causados pelo obrigado inadimplente, ressarcimento esse que se dará com a execução do patrimônio do devedor, até que haja a satisfação do dano.<sup>51</sup>

Dessa maneira, é importante mencionar que os termos devem fazer previsão a imputação onerosa àqueles que não cumprirem com as obrigações negociadas.

---

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar à todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.

(...)

50 NERY, Ana Luiza. Op. cit., p. 54.

51 Ibid., p. 58.

### *2.5.5 Princípio da função social dos institutos do direito privado e do contrato social*

Trata-se do princípio que preza pelo atendimento ao interesse social e ao equilíbrio entre as partes. Alinha-se à proporcionalidade das pretensões negociadas e à concepção dos efeitos do contrato que serão entregues à sociedade. Esses não podem estar desconexos com a realidade, tanto no plano interno, dos que contratam, como no plano externo, daqueles que não compõem o contrato.

Assim, afirma-se que os ajustamentos precisam obedecer aos pilares de equidade e justiça condicionando à autonomia privada ao interesse público, sobretudo quando versarem sobre a tutela de direitos transindividuais. A inobservância por meio de prestações exageradas e desproporcionais põe cheque a validade dos referidos contratos e culminam em desrespeito à regulação dos negócios jurídicos na ordem democrática uma vez que o artigo 421 do Código Civil é taxativo ao determinar que a liberdade de contratar deve estar alinhada ao princípio examinado.

### *2.5.6 Princípio da lealdade*

O princípio da lealdade é esperado em todas as fases da negociação, tanto pré-contratual, execução e período pós-contratual. Está ligado ao princípio da boa-fé objetiva. Tais ações devem respeitar expectativas mútuas fortificadas pela probidade e honestidade. A edição das cláusulas contratuais detém um dever de agir transparente quanto as informações, e em caso de descumprimento, pode ensejar em vício às disposições gerais trazidas no artigo 422 do Código Civil.<sup>52</sup>

## **2.6 Aplicação dos princípios em casos concretos**

### *2.6.1 Fundação Renova – Barragem de Fundão, Mariana (MG)*

Como exemplo da fomentação da participação da sociedade civil, observa-se o termo de ajustamento governança assinado por órgãos públicos e as empresas responsáveis pelo

---

<sup>52</sup> Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

desastre ambiental ocasionado pelo rompimento da barragem de Fundão, Mariana (MG).<sup>53</sup> Em breve definição, dentro da gestão pública, a governança pode ser vista como um conjunto de ações que definem as responsabilidades e ajudam a desenhar os processos para tomadas de decisão.<sup>54</sup>

O referido termo incluiu programas, projetos e ações para reparação integral, e ferramentas para o aprimoramento de mecanismos com efetiva participação de pessoas atingidas pelo evento danoso em todas as etapas e fases do acordo. Apesar da população diretamente afetada não assinar referido termo como parte, foi contemplada a ter as suas demandas escutadas por comissões regionais permanentes e exercer fiscalização contínua sobre o cumprimento dos compromissos assinados.

Tal situação considera-se um grande avanço democrático por incluir elementos técnicos e componentes sociais e demonstra a insuficiência da perspectiva individualista do poder público para a resolução de conflitos de caráter coletivo, sobretudo diante de catástrofes com grade repercussão social que afetam toda a dinâmica socioeconômica e direitos fundamentais urgentes aos diretamente atingidos, como a dignidade, saúde e o trabalho.

Para a execução dos termos do referido acordo foi criada uma entidade responsável para a gestão da governança e dos programas de reparação ambiental relacionados ao desastre, chamada Fundação Renova. Esta possui um site com um conteúdo rico de informações quando aos calendários, telefones, programas e as divisões de competência do acordo. Aproximando assim a todo o corpo social para a fiscalização do próprio direito à reparação do equilíbrio ambiental da região afetada.

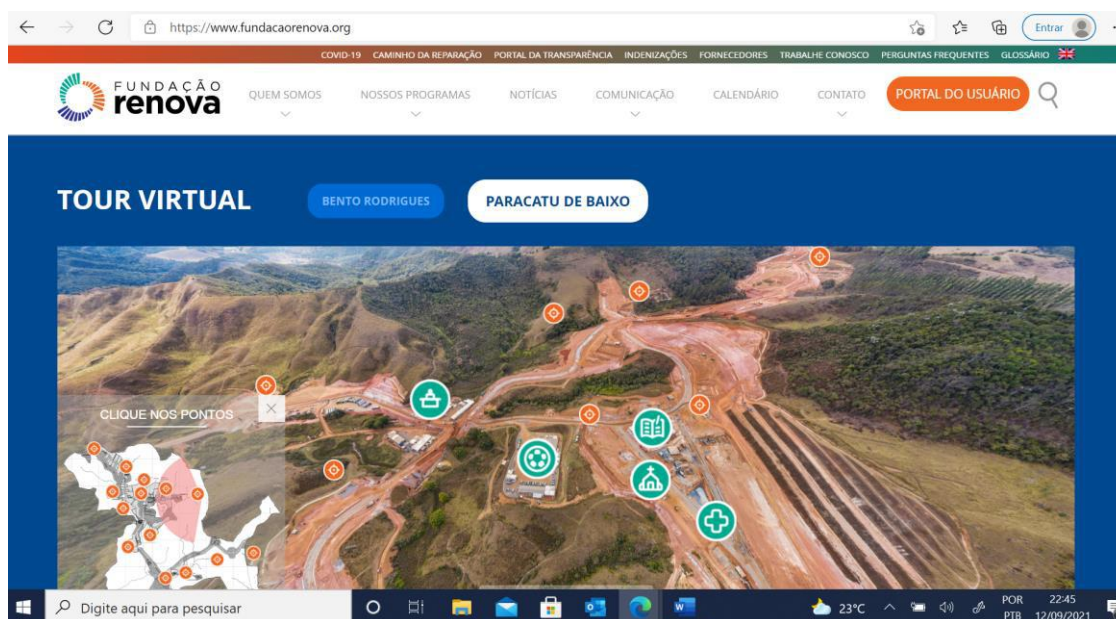
Veja imagem retirada do site:

---

<sup>53</sup> Sobre o Termo: [fundacaorenova.org](http://fundacaorenova.org)).

<sup>54</sup> AFINAL, o que é governança? **Colab**. Disponível em: <https://www.colab.re/conteudo/afinal-o-que-e-governanca>. Acesso em: 13 set. 2021.

Figura 1: Site da fundação renova



Acesso em: Fundação Renova, 2018.

Seria ingênuo imaginar que a publicidade é presente em todos os ajustamentos que versam sobre questões ambientais. Consideramos que parte da estrutura de transparência do TAC Governança ocorre pela enorme proporção midiática e financeira em torno deste acontecimento em Mariana, e também ao mencionado no capítulo anterior sobre o tom “ameaçador” que o descumprimento do TAC geraria a empresa que cometeu a irregularidade, afinal a ação civil pública 0023863-07.2016.4.01.3800, suspensa para o firmamento do termo de ajustamento de conduta e Governança (TACGov.) tinha o valor da ação de R\$ 155 bilhões de reais em 2016, e o a repressão social pelos descumprimento prejudicaria todos os enormes esforços para a recuperação da imagem da Samarco no cenário internacional e no mercado de investidores.

### 2.6.2 Caso TKCSA - Thyssenkrupp companhia siderúrgica do atlântico

Conforme estudado por Rodrigo Viégas,<sup>55</sup> a implementação do complexo siderúrgico da TKCSA às margens da baía de Sepetiba no Rio de Janeiro afetou a subsistência de mais de oito mil pescadores artesanais que vivem na região. Foram realizadas drenagens do fundo da baía para permitir o acesso de navios de cargas ao píer da siderúrgica. Tal atividade provocou

<sup>55</sup> Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais. VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC)**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

a poluição de grande extensão da baía, prejudicando a atividade de pesca e provocando o desequilíbrio biótico em toda a extensão marítima.

Ademais outras irregularidades foram identificadas por órgãos competentes e associações, comprovando os efeitos drásticos à saúde dos tutelados. Diante do cenário, e em meio a inúmeras ações judiciais movidas por toda a sociedade civil, foram firmados termos de ajustamento de conduta entre a Secretaria de Estado do Ambiente, fundações públicas e a TKCSA entre 2008 e 2013. Tais instrumentos não são encontrados com facilidade em sites de busca na internet. Ironicamente, identificamos matéria do ano de 2021 noticiando queixas das associações de pescadores da localidade ligadas à atividade da siderúrgica,<sup>56</sup> dando assim a impressão de que todos os esforços firmados não impactaram em condutas positivas ao equilíbrio ambiental pela TKCSA.

A falta de publicidade dificulta o acesso às informações pela população diretamente atingida e o seu papel de fiscal do cumprimento dos termos. Aqueles firmados com o TKCSA que restringiram em publicar os termos no diário oficial mas não incluíram ferramentas de acesso à informação pela população diretamente afetada.

Percebe-se no caso que o afastamento da transparência das ações estatais é temerária aos termos de ajustamento, sobretudo diante situações que afetam direitos urgentes. Diante do isolamento na esfera pública, o instrumento demonstrou-se ineficaz e desassociado ao interesse social. Desconsiderar os atores civis traduz o retrocesso à evolução democrática na defesa dos direitos transindividuais, já mencionado no capítulo anterior do presente trabalho.

### 2.6.3 Caso REDUC – Refinaria Duque de Caxias

A Refinaria construída pela Petrobrás iniciou a produção no ano de 1961, e desde então consolidou-se como uma das maiores no cenário nacional. Está localizada na baixada fluminense do Rio de Janeiro.<sup>57</sup> Durante todo o período em atividade é constantemente

---

<sup>56</sup> JUNIOR, Jupy. **Associação de Pescadores em Itaguaí solicita reunião com secretária municipal de ambiente**. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/itaguai/2021/04/6131503-associacao-de-pescadores-em-itaguai-solicita-reuniao-com-secretaria-municipal-de-ambiente.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

<sup>57</sup> A Refinaria Duque de Caxias se liga aos Terminais de Ilha d'água, Ilha Redonda, Angra dos Reis, Cabiúnas, Campos Elíseos, Volta Redonda. Está interligada, também, à Refinaria Gabriel Passos (REGAP), em Betim (MG), e à Refinaria Henrique Lage (Revap), em São José dos Campos (SP) Disponível em:

notificada por órgãos ambientais, Ministério Público Federal e sindicatos para a cobrança de melhorias e adequação às normas ambientais vigentes em razão das exposições às condições insalubres à população da região e aos inúmeros acidentes.

Ao estudar o caso concreto, Rodrigo Viégas<sup>58</sup> informa a realização de diversos compromissos entre o poder público e a refinaria. Em 1987 foi celebrado entre o governo do estado do Rio de Janeiro e a Reduc um termo determinando 27 itens para o controle ambiental objetivando a redução da emissão de gases poluentes e do vazamento de óleo, entretanto não ocorreu na época um balanço periódico entre a execução do instrumento, moradores e pescadores dos rios afluentes diretamente atingidos pela atividade industrial.

Em janeiro de 2000 o rompimento de tubulação da refinaria causou o vazamento de aproximadamente 1,92 milhões de litro de óleo na baía de Guanabara provocando o desequilíbrio do ecossistema da área de proteção ambiental de Guapimirim. Ademais afetou negativamente a saúde de moradores e impossibilitou a pesca artesanal em razão de mortalidade de peixes e aves.

O jornal local Extra fez o seguinte reporte:

Pescadores dos municípios no entorno da Baía viram o seu local de trabalho destruído pela poluição, onde animais amanheceram cobertos de preto por causa do óleo. A pesca foi suspensa e pescadores profissionais receberam indenizações da Petrobras. Entretanto, eles alegaram que nem todos foram atendidos e que os valores ficaram abaixo da realidade. Um mês depois do desastre, o Ibama liberou a pesca.<sup>59</sup>

Em razão do cenário descrito, e a necessidade de rápida reparação, compensação e indenização do dano ambiental, foram celebrados diversos termos de ajustamento buscando a adequação das atividades da refinaria e a regularização dos licenciamentos. Entretanto, conforme mencionado por Viégas<sup>60</sup>, a elaboração dos ajustes pouco privilegiou a população diretamente atingida. O TAC celebrado em 2000 não proporcionou medidas materiais à

---

<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-duque-de-caxias-reduc.htm>. Acesso em: 19 ago. 2021.

<sup>58</sup> VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC)**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014, p. 163.

<sup>59</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

<sup>60</sup> VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. Op. cit.



comunidade de pescadores, e se ateuve ao comprometimento de compensações genéricas à programas ambientais, e não a ações afirmativas.

Em entrevista realizada ao portal da Agência Brasil, o ambientalista Sérgio Ricardo, fundador do movimento Baía viva faz as seguintes considerações sobre os resultados dos TAC celebrados:

Na prática, não temos conhecimento de nenhum investimento com esse recurso para melhorar a saúde ambiental da Baía de Guanabara ou as condições de vida dos pescadores artesanais. A meu ver, esse TAC serviu apenas de marketing verde para a empresa e para que as autoridades ambientais fizessem propaganda de que estão atuando e fiscalizando, controlando as fontes de poluição. Efetivamente, não melhorou a qualidade da água da Baía, não recuperou as áreas de manguezais, não estruturou a atividade econômica da pesca e nenhuma praia foi despoluída.

Assim como na experiência dos acordos firmados no caso da TKCSA, nota-se que a deficiência da participação do tecido social para a tomada de decisões reflete eficiência das reparações. Evidencia-se que a efetivação do direito um meio ambiente equilibrado e a supremacia do interesse público depende da superação da dicotomia das deliberações bilaterais entre os agentes que cometem irregularidades e o poder público para a escuta das demandas dos diretamente afetados, cabendo a eles poder de negociar em pé de igualdade como os outros legitimados ativos.

### **CAPÍTULO III: CONSIDERAÇÕES SOBRE A VALIDADE DA EXTENSÃO DA LEGITIMIDADE DO TAC PARA FIRMAMENTO POR ASSOCIAÇÕES CIVIS**

Neste capítulo será apresentada a discussão sobre a extensão da legitimidade para firmamento do Termo de Ajustamento de Conduta por associações Civis, para tanto se inicia com a discussão sobre a problemática de confiar às pessoas jurídicas do direito privado a negociação de direito metaindividuais, uma vez que não possuem interesse público e o dever de agir da administração pública. Em contraponto, será retomada a discussão sobre o acesso à justiça e a importância do fortalecimento de mecanismos participativos para a tutela do meio ambiente pelas associações. Após serão apresentados caminhos para a possível superação das divergências doutrinárias.

#### **3.1 A problemática do exercício do poder público no âmbito privado**

Diferente do poder jurídico da autonomia da vontade dado aos particulares, para a negociação, o poder público tem o dever de agir quando a referida ação for a melhor solução para atingir interesse da coletividade, ou seja, se houver viabilidade de celebração do TAC e esse for o meio mais efetivo para resolução do conflito, a ação é *irrenunciável e obrigatória*.

Neste sentido Hely Lopes Meirelles<sup>61</sup> pontua que se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade.

Diante disso, a conduta omissiva dos órgãos públicos será configurada como ilegal, salvo se a justificativa do “não agir” for fundamentada. Tal disposição não se estende à particulares, uma vez que por força da liberdade que é dada para a celebração dos negócios jurídicos não possuem um dever de agir quando o firmamento do TAC for o meio manifestamente mais eficiente e possível para a solução de um conflito. Caso a omissão da administração pública cause danos à terceiros, haverá possibilidade do pleito de ação indenizatória regressiva, como base no artigo 37, § 6º, Constituição Federal.

---

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 85.

Compreende-se assim, nessa perspectiva, ser problemática a confiança à legitimação de particulares pois não haveria um dever jurídico de tutela dos direitos metaindividuais, e nem uma responsabilização para a sua inércia.

Vale ressaltar que não são todas as condutas administrativas que estão positivadas para serem realizadas pelos agentes públicos, visto que em muitas situações o poder legislativo os confiou a valoração das tomadas de decisões. Tal avaliação é classificada como “poder discricionário”.

Carvalho<sup>62</sup> aponta que a conduta valorativa está pautada na conveniência e na oportunidade. O primeiro está ligado às condições de agir do agente, e a segunda, no momento em que a atividade será produzida. Entretanto, tal discricionariedade deve estar justificada à finalidade da supremacia do interesse público. É uma atividade que busca adequar os atos para atingir resultados positivos aos administrados. Os critérios definidores da conveniência e oportunidade devem ser os princípios da administração pública já informados no presente trabalho, tais como a eficiência, legalidade, e a proporcionalidade.

Os agentes da administração pública não estão autorizados a deixar de celebrar os ajustamentos por uma mera declaração da vontade, caso fizerem, estão submetidos à apreciação de responsabilização jurídica. A inafastabilidade do poder judicial será aplicada principalmente se o “não agir” do poder público afetar diretamente aos direitos fundamentais.

É evidente que tal omissão torna-se ainda mais dramática quando afeta o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, visto tratar de um direito fundamental de tutela urgente e que afeta diretamente a manutenção da condição de vida. Cada dia sem a resolução ou a mitigação de irregularidades ao meio ambiente pode custar danos exponencialmente irreparáveis, como o desaparecimento de espécies, perda de recursos naturais, contaminações e doenças.

Conforme já exposto, as associações civis detêm, tal qual outras pessoas jurídicas do direito privado, autonomia da vontade para manusear os seus atos e são constituídas por particulares. Estes não estão vinculados ao dever de cumprir todos os ditames legais para as ações como é reservado à administração pública.

---

<sup>62</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Diante disso, torna-se problemático confiar a elas a tão importante missão do dever de agir diante do risco ou violação de direito. Os particulares têm a faculdade de praticar ou não um ato. Caso fossem obrigadas, desvirtuariam da liberdade, direito fundamental do estado democrático de direito ligada à garantia de associação de particulares.

A manifestação da vontade dos particulares não está vinculada ao princípio da motivação, ou seja, não há obrigatoriedade para os particulares informarem de maneira expressa e textual os motivos que levam à tomada de decisões. Diante disso, a transparência diante da negociação do objeto de interesse coletivo.

Conforme exposto, grande parte dos doutrinadores não confiam a possibilidade de legitimar as associações para a propositura do TAC em matéria ambiental. Lecionam que o meio ambiente equilibrado e sadio para as futuras gerações é um direito indisponível para transação por particulares, e assim dependeria ser realizado por aqueles que detêm o interesse público, presunção de legalidade, e os demais norteadores basilares dos atos da administração pública.

Sobre o debate da indisponibilidade dos direitos transindividuais, Geisa de Assis Rodrigues menciona:<sup>63</sup>

O direito é indisponível quando seu titular não pode dele renunciar nem realizar concessão que represente redução de seu conteúdo. A nota de indisponibilidade sempre está ligada ao interesse público, aquele reputado como de interesse geral em um momento histórico específico de uma dada sociedade, de modo a se evitar o risco de prejuízos a bens relevantes para o sistema jurídico.

Em recente julgamento, o Superior Tribunal de Justiça demonstra a impossibilidade de particulares realizarem transação sobre direitos indisponíveis:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENO DE MARINHA. BEM PÚBLICO DA UNIÃO. TRANSAÇÃO. ART. 841 DO CÓDIGO CIVIL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) QUE DESCONSIDERA O CERNE DE QUESTÃO AMBIENTAL DEBATIDA NO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DE TRANSAÇÃO QUE DISPÕE SOBRE INTERESSES E DIREITOS INDISPONÍVEIS. 1. (...) Correta a posição do TRF, em sintonia com a jurisprudência do STJ. Consoante o Código Civil, "Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação" (art. 841). Os colegitimados para a Ação Civil Pública podem, em tese, celebrar e homologar judicialmente acordo

---

<sup>63</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Op. cit. 82.

para encerrar litígio. Contudo, quando envolvidos, no âmbito do Direito Privado, interesses e direitos indisponíveis, ou se tratar de relações de Direito Público, eventual transação pelo Ministério Público, Administração ou ente intermediário (ONG, p. ex.) deixa de ser realizada livremente, submetendo-se, ao contrário, a rígidos pressupostos, limites e vedações. Nesses casos, subordina-se a controle judicial formal e de fundo, por provocação ou de ofício, de modo a se verificar se implica abdicação da essência dos bens ou valores jurídicos metaindividuais em litígio, hipótese em que cabe ao juiz rejeitar sua homologação ou execução. Precedentes do STJ. 3. No Direito Público, é interdita a transação - em juízo ou extrajudicial, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta - concluída à margem da legalidade estrita. Mais ainda quando visa a transferir ou validar ocupação ou uso de imóvel público por meio de Alvará, sem observância de formalidades e garantias vinculantes e irrenunciáveis de gestão do patrimônio da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Na mesma linha, inadmissível trato que faça tábula rasa de obrigações ambientais primárias irrenunciáveis discutidas em investigação administrativa ou processo judicial. Tal tipo de ajuste, em vez de indicar espírito de conciliação, traduz meio engenhoso de burla à letra e ratio da lei, desfigurando, sob roupagem enganosa, a necessária proteção do domínio e interesse públicos. 4. Recurso Especial conhecido parcialmente e, nessa parte, não provido.<sup>64</sup>

As negociações entre particulares estão sob a égide da autonomia da vontade e à liberdade. As associações civis estão limitadas às negociações patrimonialistas próprias, de objetos e pessoas determinadas, que não afetam interesses transindividuais, tais como a compra de produtos, serviços, e em contratos de trabalho.

Vale mencionar também que o poder constituinte classificou o meio ambiente sadio e equilibrado como um direito fundamental às futuras gerações. Trata-se de objeto indisponível para as concessões da transação por particulares, salvo as situações permitidas pelo legislativo, aos órgãos públicos como na lei 7.347 de 1985, ou nos acordos em juízo.

Apesar das associações não serem autorizadas a tomar o TAC, não há vedação quanto o acordo judicial, o qual é possível para todos os legitimados da ação civil pública, incluindo as associações civis, pois decorre da conciliação no processo, homologada em juízo, gerando assim o título executivo judicial.

Evidencia-se que a legitimação do poder público para os termos de ajustamento em matéria ambiental, seja Ministério Público como os órgãos do SISNAMA, estão justificados no dever de agir para a efetivação do interesse de toda a coletividade. Caso não faça quando necessário para atingir o objetivo mencionado, sofrerão repressão judiciária. Vale lembrar que

---

<sup>64</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1260078 SC 2011/0141129-3**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de julgamento: 17/05/2016. Segunda Turma. Data de Publicação: 07/08/2020.

as concessões autorizadas à administração pública também são limitadas e não podem gerar a renúncia de direitos e garantias de particulares.

Em um cenário complementemente diferente, caso particulares não tenham o interesse de transacionar, mesmo que na situação fática o referido instrumento seja o meio mais efetivo para a resolução do problema, estão simplesmente exercendo o direito líquido e certo à liberdade de não celebrar o negócio jurídico, e não haverá a responsabilização judicial quanto a sua omissão.

Ana Luíza Nery<sup>65</sup> faz a seguinte observação:

Não entendemos que o particular tenha direito de celebração do ajustamento de conduta, pois não é possível obrigar alguém a contratar. Para que haja negócio jurídico é necessário que as vontades das partes se unam para o alcance do fim comum: a defesa dos direitos da coletividade.

Não obstante a indisponibilidade do objeto e ao interesse público, não há um dever jurídico para as associações seguirem todos os princípios da administração pública do artigo 37 da Constituição Federal. Conforme estudamos no capítulo anterior com a observação dos casos concretos, o sucesso e os frutos das referidas transações também estão condicionados a estes postulados.

As associações podem conter atividades diversas em seu estatuto social, e suas ações estarão vinculadas à finalidade registrada. Assim, não há como considerar que em todos os seus atos haverá a ponderação para a supremacia do interesse público, visto que as ações associativas estão vinculadas aos compromissos determinados em seu estatuto, e não ao mesmo dever social à administração pública. Logo, buscarão obter vantagens ao objeto registrado, mesmo que em casos concretos a alternativa não seja a mais benéfica para a coletividade.

Conforme os argumentos apresentados, a ampliação da legitimidade para a celebração de TACs em matéria ambiental por particulares é problemática em razão da indisponibilidade dos direitos metaindividuais e dos seus atos não estarem vinculados ao interesse público.

---

<sup>65</sup> NERY, Ana Luiza. Op. cit., p. 82.

### 3.2 A busca por efetivação do acesso à justiça

Em linhas breves, cabe diferenciar o acesso ao judiciário do acesso à justiça. Ambos foram previstos como garantias pelo poder constituinte, porém não são sinônimos. O primeiro relaciona-se ao direito de petição, ou seja, da apreciação do poder judiciário quando houver perigo ou lesão à determinado direito. O segundo detém contornos mais amplos, e busca concretizar efetivamente determinados direitos garantidos aos cidadãos. Trata-se de instrumento essencial para o estado democrático de direito para a fomentação de mecanismos participativos, adequados e eficientes, não necessariamente por vias judiciais, mas também por outros caminhos como o administrativo e o negocial.

Em definição clássica Mauro Cappelletti<sup>66</sup> informa a divisão do acesso à justiça em 3 ondas renovatórias. A primeira trata-se do dever público para a garantia adequada da representação dos hipossuficientes em Juízo, ou seja, na assistência jurídica àqueles que não possuem recursos econômicos suficientes para o patrocínio de honorários e custas judiciais. Tem-se como garantias a gratuidade de justiça e o exercício da Defensoria Pública.

A segunda busca tutelar os direitos de grupo determinando ou indeterminado de pessoas através da representação, uma vez que é dificultoso citar todos os titulares de direitos metaindividuais. O poder constituinte originário confinou como função institucional do Ministério Público a defesa dos direitos coletivos e legitimou grupos tais como as associações civis e sindicatos à defesa em juízo de direitos coletivos. A terceira onda teoriza a busca por meios mais efetivos para a solução dos litígios, e a noção de que em muitas situações o sistema judiciário tradicional não é o caminho mais eficaz para a resolução de pretensões em casos concretos.

Entendemos que o acesso à justiça é um princípio constitucional que deve nortear a interpretação em todo ordenamento pátrio, e servir de diretriz para a aplicação concreta da lei. Nessa perspectiva, faz-se necessária a fomentação da participação dos atores sociais para o manuseio dos instrumentos alternativos da terceira onda renovatória do acesso à justiça, como na negociação dos termos de ajustamento de conduta em matéria ambiental, visto que o meio

---

<sup>66</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de processo**, Rio de Janeiro, 1992.

ambiente enquadra-se na categoria de direitos coletivos fomentados pela terceira dimensão dos direitos humanos, contém característica transindividual e exigem intervenção ativa.

Como já informado, há um esforço constituinte para a ampliação representativa na defesa dos direitos difusos por meio de instrumentos como o mandado de segurança coletivo e a ação civil pública. A desconsideração das demandas peculiares das pessoas diretamente afetadas pelas irregularidades ambientais é temerária ao caráter social do impacto das transgressões ao meio ambiente, uma vez que podem influenciar diretamente na saúde e nas atividades econômicas de determinada região, e assim anular a efetivação de diversos direitos fundamentais líquidos e certos desses indivíduos.

Apesar dos atos da administração pública deterem a presunção de legalidade e interesse público, os casos concretos mencionados demonstram que nem sempre são observados tais princípios pela própria administração pública, e se o equilíbrio ambiental é entendido como um direito de todos, entende-se legítima a sua tutela pelos grupos representativos dos interesses da sociedade civil.

Consoante o ideal da democracia deliberativa, acredita-se que trazer o elemento social para o espaço de tomada de decisão incentiva o exercício da cidadania de maneira plena, visto que a conscientização política é importante elemento para alcançar soluções eficientes às adequações de interesses, individuais e coletivos. Conforme já mencionado no presente trabalho, a adequação das medidas negociadas com a realidade são condições importantes para a eficiência das reparações dos danos. Somando a esse aspecto, a inclusão associativa incentiva a função fiscalizatória dos agentes sociais diretamente afetados.

Tem-se como exemplo que parte do fracasso de muitos ajustamentos, como aqueles celebrados pela autoridade pública e a TKCSA na região da baía de Sepetiba e o da REDUC na baía de Guanabara. Os eventos destacados foram marcados pela inobservância da participação da população diretamente atingida, e são entendidos como fracassos a mitigação dos prejuízos ambientais, que se estenderam em diversas outras esferas, como na saúde pública e na economia das regiões afetadas.



### 3.3 Caminhos para a superação das problemática doutrinárias

É notório que a evolução do termo de ajustamento busca incluir mais elementos participativos para a elaboração e execução dos compromissos, sobretudo quando envolve o ajustamento para a reparação de danos com grande impacto socioambiental, como o TAC governança praticado em Mariana, MG em decorrência do rompimento da barragem do Fundão.

Porém, para que se observe a segurança jurídica, acreditamos que a ampliação da participação representativa das associações deve ocorrer através de novas garantias legislativas para a tomada de decisão nos negócios jurídicos extrajudiciais. Diferente dos casos concretos no Rio de Janeiro estudados no presente trabalho, não podem ser negociações completamente desassociadas à realidade e ao controle social.

Para a pacificação dos conflitos e do exercício democrático, entendemos ser necessária a superação da ideia de associações civis serem atores coadjuvantes, para a efetivação da sua posição de igualdade na tomada de decisões em firmamentos de compromissos. Percebe-se que em razão da limitação do artigo 5, §6º da lei da ACP o papel que ocupam como “consultadas” não possibilita negociar de maneira plena, ou seja, o poder de aditar, assinar, propor e vetar cláusulas. Percebe-se no cenário contemporâneo que a expressão representativa associativa é escutada ou silenciada quando houver conveniência dos órgãos públicos, fazendo assim o TAC ser um instrumento de poucas pessoas para interesses de toda a sociedade civil, sobretudo diante de causa ambientais que denotam da necessidade da reparação urgente e eficiente.

Entretanto, não se pode rejeitar que as associações civis não possuem as mesmas prerrogativas dos órgãos públicos, atribuiria riscos às garantias do estado democrático de direito a legitimidade para atuarem sozinhas na propositora dos termos aos agentes. Seguindo essa lógica, acreditamos que as associações que cumprem aos requisitos da lei de ACP precisariam passar pelo crivo de órgão público competente para a defesa dos interesses metaindividuais na esfera extrajudicial, para dar validade ao ato celebrado entre a as partes.

Como hipótese seria a determinação legislativa para a conclusão do Ministério Público para dar validade aos termos de ajustamento propostos por Associações Civis. Tal disposição seria coerente com a função de “*custos legis*” confiada pelo poder constituinte, ademais o Ministério Público pode realizar o litisconsórcio no polo ativo nas ações civis públicas.

Entendemos, assim, ser coerente possibilitar que o parquet ingresse como legitimado ativo nos termos de ajustamento de conduta em matéria ambiental.

Conforme informado no primeiro capítulo, o poder legislativo possibilita a legitimidade de associações civis ajuizarem ACPs quando constituídas há mais de 1 ano e com atuação coerente à pertinência temática da demanda. Entende-se que a delimitação deve ser mantida pelo poder legislativo para a extensão da legitimidade ao referido grupo de associados para o firmamento do TAC, haja vista que extensão da legitimidade aos grupos representativos objetiva maior eficiência de resultados socioambientais, a fomentação da fiscalização e das demandas peculiares da comunidade diretamente atingida.

Assim, apesar do meio ambiente equilibrado ser um direito de todos os brasileiros, entende-se que para fins de firmamentos dos referidos negócios as associações devem atuar em atividade diretamente afetada pelas irregularidades ambientais, tanto no aspecto temático quanto regional, ou seja, não seria coerente a associação dos pescadores de lavradores da ilha da madeira (Itaguaí, RJ) firmar termo de ajustamento de conduta sobre as irregularidades que ocorrem em algum estado no nordeste brasileiro, uma vez que exercem atividade em regiões completamente diferente. Assim entendemos ser necessária a comprovação da pertinência temática e da atuação no mesmo território que ocorre a suposta irregularidade ambiental. Esse fato servirá de elemento delimitador para autorizar as associações firmarem a transação.

Não obstante, diante da importância do direito tutelado e da segurança jurídica, faz-se imprescindível que as associações que realizam o referido termo sejam reconhecidas pelo próprio estado, ou seja, tenham o estatuto devidamente registrado no Cartório de Registro Público, e tenham o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), assim como todas licenças de autoridades públicas para o funcionamento regular. Para a validade da transação, entende-se necessários que os documentos estejam anexados aos autos da transação.

Diante dos caminhos informados, acredita-se que a participação das associações civis para o firmamento do termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental não afetará a segurança jurídica para tutela dos direitos transindividuais e a observância da supremacia do interesse público. Tais medidas fomentarão a evolução do estado democrático de direito pátrio e a democracia representativa por meio da contemplação da tomada de decisão pelos grupos

associados da sociedade civil para conter os prejuízos as presentes e futuras geração ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a possibilidade de extensão da legitimidade ativa para a propositura dos termos de ajustamento de conduta em matéria ambiental por associações civis, uma vez que o art. 5, §6º da lei 7347/1985 autoriza somente os órgãos públicos do rol da ação civil pública.

No primeiro capítulo, realizou-se uma breve pesquisa sobre a definição das associações civis no direito brasileiro e a sua atuação na defesa do meio ambiente na esfera judicial e administrativa. Demonstrou-se haver um esforço legislativo e judicial para incentivar a participação representativa da sociedade civil diante dos conflitos socioambientais.

O segundo capítulo foi dedicado a um breve panorama sobre os termos de ajustamento de conduta. Foi demonstrado alguns dos diferentes posicionamentos doutrinários acerca da sua natureza jurídica e a legitimidade para a propositura. Evidenciou-se através da doutrina de Geisa Rodrigues tratar de uma transação de natureza híbrida, e em razão disso foram elencados a aplicação em princípios do direito público e privado.

Não obstante, o mesmo seguimento dedicou-se às experiências em casos concretos emblemáticos - TKCSA e REDUC (RJ) e barragem de Fundão em Mariana (MG). Foi notado que a efetividade da execução dos compromissos estava também ligada às ferramentas que possibilitassem a participação ativa do tecido social para a tomada de decisões e o cumprimento do papel fiscalizatório, sobretudo diante da observância do princípio da publicidade dos atos.

O terceiro capítulo foi inteiramente dedicado à discussão da viabilidade de confiar às associações o poder de realizar a referida transação. Quanto a este aspecto a doutrina permanece majoritariamente contrária em razão dos particulares não deterem as mesmas prerrogativas da administração pública como a presunção de interesse público e o dever de agir, e não poderem realizar negócio jurídico de direito indisponível e metaindividual. Por outro lado, defendemos o posicionamento do acesso à justiça sob o prisma de Cappelletti, visto ser um princípio constitucional e que deve nortear a aplicação do direito.

Considerando o caráter de urgência das reparações ambientais, em muitos casos concretos, o instrumento mais adequado, disponível e eficiente para a mitigação dos danos são

os ajustamentos de conduta. Em razão disso, conclui-se necessária a contemplação do referido grupo representativo, quando atendida a pertinência temática e quanto ao local que ocorre a suposta irregularidade ambiental para a participação mais ativa nas negociações, sob a condição de validade prévia do Ministério Público, órgão que o poder constituinte confiou a defesa dos interesses transindividuais no estado democrático de direito pátrio.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

AFINAL, o que é governança? **Colab**. Disponível em: <https://www.colab.re/conteudo/afinal-o-que-e-governanca>. Acesso em: 13 set. 2021

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ARAÚJO, Carolina. **O inquérito civil na promoção da ação civil pública**. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/artigos/619-o-inqu-rito-civil-na-promoc-o-da-ac-o-civil-p-blica-017349231631820305>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei 9605/98**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Medida provisória n. 2.163-41, de 23 de agosto de 2001**. Acrescenta dispositivo à Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2163-41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2163-41.htm). Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativos organizados por data**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informjurisdata/article/view/3989/4213>. Acesso em: 13 set. 2021

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 442586-SPSP**. Rel. Min. Luiz Fux. Publicação em: 24/02/2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1443263 GO 2014/0061302-3**. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Data de Julgamento: 21/03/2017. Terceira Turma. Data de Publicação: DJe : 24/03/2017

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. **Revista de Processo**, São Paulo, 1991.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de processo**, Rio de Janeiro, 1992.

CAPPELLI, Sílvia. Atuação Extrajudicial do Ministério Público. **Revista do Ministério Público**, n. 46, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: comentários por artigo**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CONTIA, Rafael Augusto de. **A Associação como instrumento de transformação social e seus elementos constitutivos de acordo com a Constituição Federal e o Código Civil.** Disponível em: <https://decontilaw.com.br/Artigos/A-Associacao-como-instrumento-de-transformacao-social-e-seus-elementos-constitutivos-de-acordo-v1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro.** Teoria Geral do Direito Civil. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.

EDUARDO, Lamy; KREBS, Hélio. Educação ambiental e democracia participativa: a tutela coletiva do meio ambiente por meio das associações civis. **Revista Opinião Jurídica**, v. 11, n. 15, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/295>. Acesso em: 15 set. 2021.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ílícito penal ambiental e reparação do dano.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil.** Vol. L. Rio de Janeiro: Forense, 1965.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Parte geral.** 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRANGEIA, Mario Luis. Três parcerias do ministério público com ONGs: novos diálogos entre estado e sociedade. **Política e Sociedade**, v. 12, n. 23, 2013.

GRELLA, Fernando Vieira. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos e a posição do Ministério Público, **Justitia**, São Paulo, 1993.

HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2715, 7 dez. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17990>. Acesso em: 13 set. 2021.

JUNIOR, Jupy. **Associação de Pescadores em Itaguaí solicita reunião com secretária municipal de ambiente.** Disponível em: <https://odia.ig.com.br/itaguai/2021/04/6131503-associacao-de-pescadores-em-itaguai-solicita-reuniao-com-secretaria-municipal-de-ambiente.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

LIMA, João Franzen de. **Curso de Direito Civil Brasileiro.** Vol. I. Rio de Janeiro, Forense, 1960.

LOSEKANN, Cristina. **Estratégias e vínculos da sociedade civil no processo de judicialização dos conflitos socioambientais.** Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs/gt-2/gt17-2/8032-estrategias-e-vinculos-da-sociedade-civil-no-processo-de-judicializacao-dos-conflitos-socioambientais/file>. Acesso em: 15 set. 2021.

MAGGIO, Marcelo Paulo. **Condições da ação** – com ênfase à ação civil pública para a tutela dos interesses difusos. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008.

MAIOR acidente ambiental na Baía aconteceu em 2000. **Extra**. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/maior-acidente-ambiental-na-baia-aconteceu-em-2000-684936.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

MANUCSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. Imprensa: São Paulo, 2019.

MAZILLI, Hugo Nigro. z. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, vol. 41, jan. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILARÉ, Édís. **Direito Ambiental: a gestão ambiental em foco- doutrina, jurisprudência, glossário**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Constituição e manutenção de fundações e associações**. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/10/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-E-MANUTEN%C3%87%C3%83O-DE-FUNDA%C3%87%C3%95ES-E-ASSOCIA%C3%87%C3%95ES.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito provado**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. 24 ed. Vol. I. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 1985.

MORTE, Luciano Tudisco Olveira. **Estrutura da ponderação e da proporcionalidade em Robert Alexy**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50583/estrutura-da-ponderacao-e-da-proporcionalidade-em-robert-alexey>. Acesso em: 13 set. 2021.

NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NITAHARA, Akemi. **Após 16 anos, pescadores ainda não foram compensados por vazamento da Reduc**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-O-direito-de-antena-em-face-ao-direito-ambiental-no-Brasil>, p. 116

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.



SOARES, J. L. de O. **Ministério Público, meio ambiente e sociedade. Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) – PPGSA/IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC).** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.