



UNICEPLAC

Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos - UNICEPLAC

Curso de Direito

Trabalho de Conclusão de Curso

Termo de ajustamento de conduta: discussão acerca dos entes públicos legitimados a propor e tomar compromisso de ajustamento de conduta

MARCELO RODRIGUES TORRES

Termo de ajustamento de conduta: discussão acerca dos entes públicos legitimados a propor e tomar compromisso de ajustamento de conduta

Artigo apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Uniceplac.

Orientadora: Profa. Me. Risoleide de Souza Nascimento

MARCELO RODRIGUES TORRES

Termo de ajustamento de conduta: discussão acerca dos entes públicos legitimados a propor e tomar compromisso de ajustamento de conduta

Artigo apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Uniceplac.

Gama, 20 de maio de 2021.

Banca Examinadora

Me. Risoleide de Souza Nascimento
Orientador

Dr. Luis Felipe Perdigão
Examinador

Me. Caroline Lima Ferraz
Examinador

Termo de ajustamento de conduta: discussão acerca dos entes públicos legitimados a propor e tomar compromisso de ajustamento de conduta

Marcelo Rodrigues Torres¹

Resumo:

Este artigo tem como objetivo investigar dentro da lei, da doutrina e da jurisprudência brasileira quais os órgãos de caráter público legitimados a tomar o compromisso de ajustamento de conduta previsto na Lei de Ação Civil Pública (LACP). A LACP, ao disciplinar a Ação Civil Pública, consagrou o TAC como um instrumento com força de título executivo extrajudicial que consiste em um acordo firmado entre as partes e que é hábil para a resolução de conflitos em que haja a iminência ou o cometimento (por pessoa física ou jurídica) de infração dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos protegidos pela aludida lei, porém restou aberto diversos entendimentos acerca da sua legitimidade ativa. Observou-se, ao longo do tempo uma nítida mudança paradigmática, culminando com o atual entendimento majoritário.

Palavras-chave: Termo de ajuste de conduta. TAC. Lei de Ação Civil Pública. LACP. Compromisso de Ajuste de Conduta.

Resumen:

El objeto de este artículo es investigar, dentro del derecho, de la doctrina y de la jurisprudencia brasileñas, qué organismos públicos son legítimos para asumir el compromiso de ajuste de conducta previsto en la Ley de Acción Civil Pública (LACP). La LACP, al disciplinar la Acción Civil Pública, consagró el TAC como un instrumento con fuerza de título ejecutivo extrajudicial que consiste en un convenio suscrito entre las partes y que es capaz de decidir conflictos donde haya violación, o inminencia de violación de intereses homogéneos, difusos, colectivos e individuales amparados por la citada ley.

Palabras-clave: Término de Transacción. Ajuste de Conducta. TTAC. Ley de Acción Civil Pública. LACP. Compromiso de Ajuste de Conducta.

¹Graduando do Curso de Direito, do Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Uniceplac. E-mail: marcelotorres.df@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 7.347, de 24/07/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), ao disciplinar a Ação Civil Pública, consagrou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como um instrumento com força de título executivo extrajudicial que consiste em um acordo firmado entre as partes e que é hábil para a resolução de conflitos em que haja a iminência ou mesmo o cometimento (por pessoa física ou jurídica) de infração dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos protegidos pela aludida lei (meio ambiente; direito do consumidor; bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; infração da ordem econômica e urbanística; referentes à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; inerentes ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso, coletivo e individual homogêneo).

Representando um acordo entre as partes, de caráter eminentemente não judicante, isto é, sendo um arranjo composto de instrumento contratual que dispensa a atuação direta do poder Judiciário em todo o seu processo, o TAC ainda tem a vantagem de gozar de força de título executivo extrajudicial.

O Termo de Ajustamento de Conduta contém em si uma ou mais obrigações de caráter líquido e certo, significando que, em caso de descumprimento injustificado do TAC por parte da compromissária (pessoa física ou jurídica que assumiu o compromisso de fazer/não fazer, nos moldes do ajustamento firmado) não é necessário nenhum acionamento judicial via processo de conhecimento para que se proceda na execução das penalidades firmadas no ajustamento de conduta: poderá a autoridade comprometente (ente investido de poder para tomar o compromisso do TAC) passar diretamente para a fase de execução.

A ênfase na celeridade é um dos principais aspectos positivos do ajustamento de conduta, uma vez que o ajustamento de conduta rege-se pelo que é disposto na legislação vigente acerca do processo de execução, ou seja, o disposto pelo nosso atual Código de Processo Civil, mais precisamente em seus arts 783 ao 785 da Lei 13.105/2015.

Como forma de resolução alternativas dos conflitos, o TAC, bem como a mediação, a conciliação e arbitragem tiveram sua consolidação somente nas duas últimas décadas do séc. XX, despontaram, porém, nos primórdios do séc. XXI, como ferramentas cada vez mais relevantes quanto meio alternativo de resolução dos conflitos, ainda mais se levarmos em consideração que a grande carga de processos que tramitam no Judiciário brasileiro, por muitas vezes, torna o andamento dos processos vagarosos e dispendiosos, ferindo assim o princípio da razoável duração do processo, que é, inclusive, um preceito constitucional positivado

explicitamente na Constituição Cidadã de 1988: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (BRASIL, 1988).

O compromisso de ajuste de conduta, nessa esteira, veio para ser mais uma das possíveis soluções para demandas importantíssimas: as ameaças e lesões a direitos e interesses que se estendem a toda a coletividade, àqueles direitos e interesses que embarcam toda uma comunidade.

Diante de tamanha relevância do compromisso de ajustamento de conduta, fica evidente a pertinência de se investigar quem, no amplo rol dos vários entes que compõem a esfera de governo, pode se tornar autoridade compromitente do TAC. Sendo assim, o corrente artigo tem por objetivo analisar quem são, dentre estes órgãos de governo, os tomadores legitimados a propor e firmar o Compromisso de Ajustamento de Conduta, também conhecido como Termo de Ajustamento de Conduta, ou simplesmente TAC, cuja previsão está positivada na Lei nº 7.347, de 24/07/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), com todas as suas alterações posteriores, em especial as trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Código de Defesa do Consumidor.

A presente pesquisa será feita de maneira preponderantemente bibliográfica, com o emprego do método indutivo, a base para a formação do arcabouço teórico serão as publicações especializadas no âmbito jurídico que abordem o tema proposto, seja de forma direta ou transversal.

Será concedido, porém, ênfase ao pensamento de um dos maiores especialistas no assunto na atualidade, o renomado jurista e ex-membro do Ministério Público de São Paulo, o advogado Hugo Nigro Mazzilli e em sua *Magna Opus*, o livro “Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e Outros Interesses”. O objetivo primário será revisar de forma expositiva a posição desse e de outros importantes doutrinadores com o propósito de desenvolver e estruturar as principais teses de direito concernentes.

Com base nestas teses será organizado um estudo ordenado da pertinência das concepções defendidas por cada vertente, correlacionando, de forma dialética, as teses levantadas com o restante do material compilado no referencial teórico, com o propósito final de responder ao objetivo principal definido na presente pesquisa, que é compreender quem possui a legitimidade ativa para propor e tomar o compromisso de ajuste de conduta previsto na Lei de Ação Civil Pública.

2 AS ORIGENS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO BRASIL

No Brasil, o embrião do Termo de Ajustamento de Conduta foi primeiramente observado em dispositivo da antiga Lei dos Juizados de Pequenas Causas (extinta Lei n.º 7.244, de 07 de novembro de 1984, que foi inteiramente ab-rogada pela atual lei n.º 9.099/95, a vigente Lei dos Juizados Especiais). Em ambos os regulamentos havia a previsão de que o acordo extrajudicial referendado pelo Ministério Público valeria como título executivo judicial, bastando apenas a averbação do aludido acordo no juízo competente (BRASIL, 1984 e BRASIL, 1995).

No entanto coube à Lei n.º 8.069/90, o hodierno Estatuto da Criança e do Adolescente (doravante ECA), introduzir diretamente o ajustamento de conduta em nosso arcabouço legal: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial. (BRASIL, 1990). Essa inserção, em especial, segundo Mazzilli (2007, p. 351), foi um dos mais inovadores e importantes marcos introduzidos pelo ECA, ao possibilitar que determinados entes de governo (os “órgãos públicos legitimados”) firmassem compromisso com os infratores, para ajustamento da conduta destes às exigências legais, sob pena de sofrerem as cominações ajustadas no termo de compromisso, instrumento este que, por sua vez, funcionaria precisamente como um título executivo extrajudicial, nos mesmos moldes do que dispõe a legislação alusiva ao processo de execução.

Pouquíssimo tempo depois o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90, doravante CDC) alterou o artigo 5º da LACP, introduzindo o novo parágrafo 6º, estabelecendo expressamente 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” (BRASIL, 1990). Diante dessa alteração legislativa restou uma proeminente discussão acerca de quem seriam estes “órgãos públicos legitimados”, com uma salutar mudança de entendimentos durante os trinta anos que se seguiram a essa importantíssima inovação legal introduzida.

Contudo, para se chegar à consolidação do entendimento atual, faz-se necessário uma preliminar remissão a fim de que obtenhamos uma pertinente ilustração acerca da influência das transformações sociais e políticas na concepção dos Direitos Humanos, que culminaram no atual protagonismo dos Direitos e Interesses da Comunidade (e do Direito Coletivo, como um todo) no cenário contemporâneo.

2.1 A Teoria Geracional e a concepção das Ondas Renovatórias de Acesso à Justiça como pontos de partida para definição dos Direitos da Comunidade

Foi o jurista tcheco-francês Karel Vasak (1929-2015) que pela primeira vez lançou ao mundo ocidental a ideia de uma teoria geracional dos Direitos Humanos, numa palestra ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos francês e intitulada “Pelos Direitos Humanos da Terceira Geração: os direitos de solidariedade”, realizada em Estrasburgo (França), no ano de 1979. Em que pese que a sua definição estanque de gerações dos Direitos Humanos esteja nos dias de hoje superada, a teoria de Vasak (1979), diretamente inspirada no lema da Revolução Francesa: “liberdade, igualdade e fraternidade”, serve muito bem para nos dar uma ideia inicial do que seria os direitos da coletividade (a Terceira Geração de Direitos Humanos, defendida por Vasak), orientados “pelos ideais de fraternidade e solidariedade” (VASAK, 1977, p. 29).

Vasak (1977) nos propõe em sua palestra, posteriormente publicada em revista pela editora Unesco Courrier (ONU, 1979) que enquanto a “Primeira Geração” trataria das liberdades civis e políticas do indivíduo, a “Segunda Geração” cuidaria dos direitos sociais de igualdade coletivas e culturais da pessoa. Desse análogo modo, na sua teoria geracional, Vasak nos expõe que a “Terceira Geração” transcenderia o indivíduo, para focar em um direito da comunidade de pessoas. A comunidade (ou coletividade) de pessoas enquanto ente é *sui generis* pois é “ao mesmo tempo despersonalizado e titular de direitos” (VASAK, 1977, p. 29).

Nesse mesmo sentido, a pertinente pergunta feita por Cappelletti e Garth “– A quem pertence o ar que respiro?” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988), ao discorrerem sobre as “Ondas Renovatória de Acesso à Justiça” (mais especificamente ao falarem da “Segunda Onda Renovatória de Acesso à Justiça” que trata justamente da representação dos interesses difusos em juízo) nos traz um importante *insight* do que seriam estes direitos da comunidade, ao defenderem, na resposta a essa pergunta, que alguns direitos, como o direito a um meio ambiente saudável e sustentável transcendem a esfera do indivíduo.

Cappelletti e Garth (1988), com a denominada Segunda Onda estavam, na verdade, corroborando com o que Vasak defendia como a “Terceira Geração dos Direitos Humanos” (VASAK, 1977): em suma que os Direitos da Comunidade (ou Direitos da Coletividade) são uma classe especial de direitos que precisam (e devem) ser protegidos por um arcabouço legal cujo enfoque deve ser na “representação dos interesses difusos em Juízo” (CAPPELLETTI e GARTH, 1988).

2.2 A Coletividade como ente despersonalizado, mas possuidor de Direitos: os diversos tipos de Direitos da Comunidade

Mazzilli (2007, p. 48) nos esclarece que os interesses transindividuais (também chamados por ele de interesses coletivos em sentido lato ou ainda, simplesmente de interesses metaindividuais) é gênero cujas espécies são os direitos difusos e os direitos coletivos. Além destes, explica que há ainda os direitos individuais homogêneos. Elucida também que as suas concernentes tutelas coletivas devem se situar numa posição intermediária entre o interesse público e o interesse privado.

Esses interesses, segundo ele, são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas e são interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam propriamente a constituir interesse público, situando-os num meio termo (MAZZILLI, 2007, p. 50). Já os interesses difusos são descritos no art. 81 § único, I do Código de Defesa do Consumidor como “interesses ou direitos transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (BRASIL, 1990).

Quanto aos direitos coletivos, Mazzilli (2007) nos esclarece que, em sentido lato, essa expressão nos remete aos interesses transindividuais de grupos, classes ou categorias de pessoas e que, em modificação de inteligência do senso comum, um conceito muito mais restritivo (e, segundo ele, mais coerente com o entendimento atual) foi introduzido pelo CDC de 1990, sendo certo que, como infere Mazzilli (2007), no sentido estrito, os direitos coletivos se referem aos direitos transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável de pessoas, assim reunidas por uma relação jurídica básica comum.

Já os interesses individuais homogêneos são definidos por Lenza (2003) como os caracterizados por sua capacidade de divisibilidade plena, na medida em que os sujeitos desses direitos podem ser determinados e concomitantemente a isso não existe, via de regra, qualquer vínculo jurídico, ou ainda, relação jurídica-base conectando esses sujeitos. Ainda discorrendo sobre os direitos individuais homogêneos, é salutar esclarecer que “o que lhes dá a nota característica e inconfundível é que o proveito pretendido pelos integrantes do grupo é perfeitamente divisível entre os lesados” (MAZZILLI, 2007, p. 52).

Importante salientar que todo esse rol de direitos (os direitos transindividuais, os difusos, os coletivos, tanto em sentido amplo como estrito, e os direitos individuais homogêneos) serão tratados neste artigo como simplesmente “Direitos ou Interesses da Coletividade” ou ainda: “Direitos ou Interesses da Comunidade”.

2.3 A responsabilização no caso de ameaça ou violação dos direitos que transcendem a esfera do indivíduo: o Processo Coletivo

Grinover (1999, p. 1) nos esclarece que a tutela jurisdicional dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos representa uma das conquistas mais expressivas do direito brasileiro; em complemento a essa assertiva, Teori Zavascki afirma que o meio eficaz para dar “curso a demandas de natureza coletiva” é justamente o processo coletivo (ZAVASCKI, 2005, p. 5).

Processo Coletivo é, de acordo com Didier e Zanetti Jr. (2011, p. 46), “um processo instaurado por ou em face de um legitimado autônomo, onde um direito coletivo lato sensu é postulado ou se postula em face de um titular desse tipo de direito”, sendo que o objetivo principal é obter providência jurisdicional que atingirá uma coletividade ou um determinado número de pessoas.

Segundo Zavascki (2005) ao discorrer sobre o sistema processual coletivo pátrio, o Brasil tem um cabedal normativo de meios processuais que culminam em um “subsistema específico, rico e sofisticado, aparelhado para atender aos conflitos coletivos, característicos da sociedade moderna” (ZAVASCKI, 2005, p. 29). Apesar disso, ele nos explana também que a tutela coletiva, na prática jurisdicional diária, ainda se mostra muito insatisfatória.

Nessa mesma orientação Barbosa Moreira (2002, p. 345) observou acertadamente que “o Brasil pode orgulhar-se de ter uma das mais completas e avançadas legislações em matéria de interesses supraindividuais” e Barbosa Moreira (2002) ainda continua esclarecendo que, se essa tutela é insatisfatória “não é a carência de meios processuais que responde por isso”, dando a entender que, apesar de tudo, o processo coletivo ainda tem um longo caminho a percorrer no sistema jurídico pátrio.

Daí a importância do compromisso de ajuste de conduta: nesse contexto de descompasso entre lei e prática judicial ele é instrumento de economia processual, “rápido e eficaz para a solução dos problemas” (FONTES, 2018, p. 49).

Uma importante observação feita pela jurista brasileira Ada Pellegrini Grinover (1933-2017) é o “reconhecimento do corpo social” (GRINOVER. 1999, p. 24) como ente titular de direitos pelas cortes superiores desse país. Esse reconhecimento, na esfera jurídica, se dá justamente pela intermediação do processo coletivo: “por intermédio dos processos coletivos, a sociedade vem podendo afirmar, de maneira mais articulada, seus direitos de cidadania” (GRINOVER. 1999, p. 24).

2.4 Um processo coletivo peculiar: a Ação Civil Pública

Grinover (1999, p. 2) ainda nos esclarece que o instrumento normalmente utilizado para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos é a Ação Civil Pública. Coube à Lei nº 7.347, promulgada em 24 de julho de 1985, regular como se daria a Ação Civil Pública no âmbito do território brasileiro. Vigente atualmente com as importantes alterações ulteriores, que deram corpo e força à referida lei, a LACP é uma das leis de direito coletivo mais modernas do mundo ocidental. Temos assim que a LACP atualmente não deve ser vista isoladamente, mas em integrado. Como nos ensinamentos de Motauri Ciocheto, o sistema pátrio de ação civil pública é organizado “pela somatória dos dispositivos processuais contidos no CDC e na LACP, que devem ser vistos e analisados em conjunto [...] como lei comum adequada à tutela de qualquer interesse metaindividual” (SOUZA, 2017, p. 38).

De todo modo, é certo que foi conferido à LACP, precipuamente, servir de esteio para regulamentar como se daria a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados a um amplo rol de direitos da comunidade (SOUZA, 2017, p.35), entre eles: dano ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração da ordem econômica, por infração à ordem urbanística, por dano à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social e a quaisquer outros interesses difusos ou coletivos existentes (BRASIL, 1985).

Pinho (2020) nos transmite que a Constituição de 1988 (doravante CF) também trouxe modificações muito expressivas para o sistema processual coletivo brasileiro, pois foi vanguardista em alterar a LACP, com a “elevação da Ação Civil Pública ao patamar de garantia constitucional” (PINHO, p. 126-127). Diz ainda que, “com a Constituição Cidadã” veio “uma maior valorização da tutela jurisdicional coletiva” e ainda acrescenta que, nesta esteira, uma importante modificação legislativa foi acrescentada: “a concessão de legitimidade ativa a associações e sindicatos, para a defesa de direitos coletivos em seu sentido amplo” (PINHO, p. 127).

Em prosseguimento à modernização da LACP, encetada pela CF de 1988, seguiram as já mencionadas alterações introduzidas pelo ECA e pelo CDC. Interessante salientar que ambas as leis mencionadas foram promulgadas em 1990, ou seja, no final do séc. XX, período este que é considerado uma época sobremaneira importante para a evolução do Direito brasileiro, com “a incorporação, pelos governos civis pós-redemocratização, das ideias de direitos humanos nas suas políticas governamentais” (ADORNO, 2010, p.9). De fato ambas as leis foram paradigmáticas em inovar o arcabouço legal, sendo consideradas dois dos avanços civilizatórios

mais importantes ocorridos do final do século passado no Brasil.

Quanto à denominação de “Ação Civil Pública”, Mazzilli (2007) nos esclarece que, na verdade, de um ponto de vista rigoroso da doutrina, quando o titular da ação for o Ministério Público (MP), o termo correto a ser utilizado é este mesmo (Ação Civil Pública) e quando a ação for perpetrada por quaisquer outros colegitimados da LACP, teremos então caso de ação coletiva. Porém, dentro de um aspecto estritamente legal, qualquer ação em que se tenha por base a LACP, sendo autor da ação o próprio MP ou qualquer outro colegitimado, e quando a ação se tratar de assuntos correspondentes à defesa dos interesses metaindividuais, interesses estes previamente introduzidos pelo Código de Defesa do Consumidor, que como vimos, alterou sobremodo a LACP, estaremos com certeza diante de uma ação coletiva (MAZZILI, 2007, p. 61).

A bem da verdade, foi sedimentado pelo uso cotidiano o termo “Ação Civil Pública” como sinônimo de ação coletiva, posto que, na prática, ambas as proposições têm procedimentos idênticos em seu escopo.

3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UM INSTRUMENTO EM PROL DA CELERIDADE

Dentre as várias formas de proteção dos interesses da coletividade existentes hodiernamente, a LACP possui um dos mais relevantes dispositivos legais disponíveis para a instrumentalização dessa defesa: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A legitimidade para propor o TAC é o objeto central do presente artigo, porém preliminarmente devemos tecer alguns importantes comentários acerca desse importante instrumento. Segundo Geisa Rodrigues (2011, p. 152) o TAC surgiu no cenário jurídico brasileiro principalmente devido à necessidade de um aperfeiçoamento da tutela civil dos direitos transindividuais e não apenas de uma tutela administrativa. Segundo ela a própria aplicação da Lei de Ação Civil Pública apontou para a necessidade de se ampliar a tutela desses direitos, “não só conduzindo o espectro de sua atuação para além da proteção aos consumidores, ao meio ambiente e ao patrimônio artístico e paisagístico, como também com a introdução de uma nova forma de composição” (RODRIGUES, p. 152).

Essa nova forma de composição a que se refere Rodrigues é a tomada de compromisso por termo de ajustamento de conduta daqueles infratores (ou iminentes infratores) dos aludidos direitos e interesses da coletividade. O Termo de ajustamento de Conduta, mais conhecido por simplesmente TAC, na concepção de Mazzilli (2007, p. 375 e 378) é definido como um

compromisso de ajuste de condutas contrárias à lei feita por tomador legitimado, com cominações dotadas de força de título executivo extrajudicial, a serem aplicadas no caso do seu descumprimento. O Termo de ajuste de Conduta é também, segundo Nigro Mazzilli, uma inovação importantíssima trazida ao Brasil pioneiramente pela lei 8.069 de 13 de julho de 1990, o nosso conhecido ECA.

O ECA em seu art. 211 explicitou que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial” (BRASIL, 1990). Essa singular alteração legislativa modificou profundamente como instrumentalizar a LACP nos procedimentos específicos de defesa dos interesses da comunidade, não só dos direitos da criança e do adolescente, uma vez que sua interpretação era (e ainda o é) extensiva a todos os direitos e interesses coletivos.

No mesmo ano de 1990, apenas alguns meses depois da promulgação do ECA, advieram as alterações introduzidas pela lei n.º 8.078/90 de 11 de setembro de 1990 (o Código de Defesa do Consumidor, ou simplesmente CDC), ao restar finalmente positivado na LACP 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” (BRASIL, 1990). Com essas transformações feitas no início da última década do século XX o nosso arcabouço legal se modernizou sobremaneira pois passou a “admitir expressamente que os órgãos públicos legitimados tomassem compromissos do causador do dano para que ajustassem sua conduta às exigências legais” (MAZZILLI 2007, p. 377). Assim sendo, de acordo com Fontes:

O termo ou ajustamento de conduta é um modo pelo qual é dada ao autor do dano a oportunidade de cumprir as obrigações estabelecidas, comprometendo-se o ente legitimado, de sua parte, a não propor a ação civil pública ou a pôr-lhe fim, caso esta já esteja em andamento. Com isso, busca-se evitar processos extremamente custosos, desgastantes e morosos para ambas as partes, fazendo com que o autor do dano pratique ou se abstenha de praticar o ato inquinado de lesivo, sempre com vistas a atender o bem maior objeto do acordo. Assim, desde que cumprido o ajuste, terá o compromisso alcançado seu objetivo, sem a necessidade de movimentar toda a máquina judiciária. É, portanto, um meio rápido e eficaz para a solução de problemas. E, na hipótese de não ser cumprido o TAC, poderá o mesmo ser executado desde logo, eis que constitui título executivo extrajudicial, revelando-se desnecessária qualquer outra discussão em torno dos comportamentos que o instituíram.”(FONTES, 2018, p. 49).

O que Fontes nos ensina é que o TAC tem potencial de ser um instrumento considerável em prol da celeridade, especificamente no que se refere à proteção dos direitos e interesses da coletividade, uma vez que, afastando a conduta inquinada de lesiva, por meio do compromisso

de ajustamento de conduta, se evita a via judiciária (FONTES, p. 49), com ganhos para toda a comunidade, pois pelo contrário, ao se optar pela via judicial, haveria, no ensinamento de Nigro Mazzilli (2007), muito mais lentidão, maior dispêndio de recursos e de tempo, com prejuízo para todo o grupo social, e além disso, determinadas condutas, ao se perpetuarem no tempo, têm consequências irremediáveis para a sociedade, como, por exemplo, o dano ao meio ambiente, inquietação não só local, mas de toda a sociedade e preocupação crescente em todo o mundo.

Especificamente sobre este relevante direito difuso a Constituição de 1988 nos assevera que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). As sanções às atividades lesivas a este preceito constitucional, foram reguladas pela lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, no artigo 79-A².

Os componentes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) são os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das fundações e institutos, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Todos estes entes foram instituídos ou são mantidos pelo poder governamental e têm o fim precípua de proteção ambiental. Foram explicitamente (e muito acertadamente) incluídos pela mencionada lei como tomadores legitimados do TAC, numa clara demonstração do avanço do direito brasileiro em proteger os direitos da coletividade, neste caso o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, na forma do artigo 225 da Constituição Federal.

3.1 O ajuste de conduta no Brasil e no mundo: vanguarda normativo-jurídica do TAC nacional

Interessante ponto de relevância histórico-jurídica é o fato do TAC ser uma figura de proteção dos direitos transindividuais peculiar do ordenamento jurídico brasileiro, sendo normativa legal extremamente original no Direito contemporâneo: nas palavras de Geisa

² Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores (BRASIL, 1998).

Rodrigues (2011, p. 154-155), nós os brasileiros, a partir de nossa cultura, tanto social quanto jurídica, mas sem romper com a tradição da tutela de direitos em um sistema jurídico que é filiado e associado à cultura romano-germânica, “soubemos nos apropriar soberbamente de algumas lições das *class actions* norte-americanas e criar um sistema ímpar de tutela desses direitos” (RODRIGUES, p. 155).

E ainda, discorrendo sobre o Direito Comparado relativo ao TAC, Geisa Rodrigues (2011) nos clarifica, apropriadamente, a respeito do posicionamento interno concernente aos direitos transindividuais, referindo-se à existência no país de um inquérito civil público totalmente distinto de procedimentos equivalentes, presentes em outras nações e particularmente, falando da situação nacional em relação ao nosso originalíssimo Termo de Ajustamento de Conduta, esclarece que “embora existam institutos similares em outros ordenamentos, não vislumbramos em nossa pesquisa nenhum preceito normativo que se identifique plenamente com o ajustamento de conduta brasileiro, especialmente quanto à sua extensão e eficácia” (RODRIGUES, p. 156).

Ou seja, Geisa Rodrigues (2011), nos trás uma marcante peculiaridade do Termo de Ajuste de Conduta, que é a ausência, em todos os ordenamentos jurídicos que ela pesquisara, de dispositivos normativos que se assemelhem em tamanho, forma e prestabilidade ao nosso Termo de Ajuste de Conduta. O procedimento jurídico-doutrinário que mais se aparentela ao TAC pode ser visto no direito de vertente saxônica, onde há a figura do *consent decree* (compromisso de cessação, em tradução livre), usado em diversas esferas judiciárias inglesas e norte-americanas, mas nomeadamente nos processos relativos ao direito do consumidor e empresarial, como no caso de infração à ordem econômica. Porém, tanto para Souza e Fontes (2007), bem como para Fonseca (1995), temos que ambos defendem que o *consent decree* nada mais é do que uma forma de ajustamento de conduta, sendo que no fim ele retornará os mesmos resultados que os do compromisso firmado no TAC, tendo como consequência final a celebração de um acordo, que se dará nos mesmos moldes do que foi celebrado em um ajuste de conduta.

Segue o mesmo entendimento Geisa Rodrigues (2011), que é enfática em interpretar que o compromisso de cessação de atividades firmado com corporações investigadas por infração à ordem econômica, presente no sistema jurídico de Common Law é “em nosso entender uma espécie de ajustamento de conduta” (RODRIGUES, p. 155). Com efeito, a doutrinadora vai ainda mais além, ao certificar que, em relação às previsões normativas atinentes ao compromisso de ajustamento de conduta do TAC, há pouquíssima influência da legislação extra-pátria:

Cabe-nos, ainda, indagar se essas previsões normativas se teriam inspirado mais diretamente em um instituto análogo do direito estrangeiro. Nas considerações dos autores que conceberam o instituto não há qualquer menção a uma influência alienígena mais direta. Como já tivemos a oportunidade de demonstrar, a proteção dos direitos transindividuais no ordenamento brasileiro é extremamente original. (RODRIGUES, 2011, p. 155).

A conclusão a que se pode chegar é que o TAC é um instituto legal de origem genuinamente brasileira, ímpar em extensão e eficácia e que, como muitos outros dispositivos normativos pátrios, é extremamente pioneiro e bem adaptado às necessidades locais, com pouca influência das legislações alienígenas e, como leciona Fontes (2018), em que pese a execução prática ainda em descompasso com o avanço legislativo, é uma norma bem ajustada aos anseios da sociedade brasileira.

3.2 Principais características e princípios basilares do TAC

Mazzilli (2007, p. 366-367) nos apresenta as sete principais características do TAC, sendo que a primeira é que o ajuste deve ser firmado via termo de compromisso oriundo de um dos tomadores legitimados do TAC. A segunda aduz que o compromissado forçosamente necessita assumir uma ou mais obrigações (de fazer ou não fazer), nos termos do ajustamento ofertado, sob pena de o compromissado sofrer as cominações ajustadas, em caso de descumprimento do acordo firmado. Já a terceira esclarece que, no TAC, não há a necessidade de testemunha, seja ela instrumentária ou presencial, tampouco há a necessidade premente de patrocínio/assistência jurídica da parte, ou seja, dispensa a assistência de um advogado.

Continuando com a quarta característica, o jurista nos trás que o TAC terá força de título executivo extrajudicial e que, no caso de seu descumprimento, não há a necessidade de prévio processo de conhecimento. Como quinto atributo, temos que não subsiste qualquer ressalva no sentido de que deva haver homologação prévia do TAC em juízo, o TAC dispensa tal procedimento burocrático. No que se refere a quem será a pessoa compromissada, Mazzilli, (2007, p. 367) nos ensina, como sexto e penúltimo atributo, que a liberdade do órgão público legitimado é plena, podendo tomar compromisso de qualquer pessoa e que, do mesmo modo, não há restrições quanto ao tipo de pessoa (física/jurídica) que terá sua conduta ajustada, obviamente o órgão legitimado não poderá ajustar condutas ou tomar compromisso de si mesmo.

Por fim, como sétima e última característica, temos que, caso haja descumprimento do ajuste de conduta firmado, as cominações deverão encontrar-se no próprio corpo do TAC,

contudo o título não se restringe apenas à cominação de multas, pois outras penalidades que não financeiras podem ser acordadas.

O professor Jerônimo Jesus dos Santos (2007), por sua vez, nos leciona os principais princípios norteadores do TAC e que servirão de base para a produção do compromisso firmado.

O primeiro é o princípio da oralidade: com o fito de simplificar os procedimentos, durante toda a vigência do ajustamento de conduta, seja preliminarmente, ainda na fase de minuta do termo de compromisso, ou mesmo mais adiante, já na fase de execução, quando porventura houver descumprimento do compromisso firmado, apenas os atos considerados essenciais serão reduzidos a termo. O segundo princípio é o da informalidade e simplicidade: o fim precípua do TAC é fazer com que a conduta prejudicial à sociedade seja cessada, para isso, desde que esse objetivo seja alcançado, eventuais equívocos e erros que não produzam danos para os envolvidos serão tomados com válidos entre as partes.

Como terceiro princípio temos o da economia processual: o TAC se aplica a uma ampla gama de condutas inquinadas de ilícitas e, num mesmo ajustamento, há a possibilidade de que várias condutas sejam assentadas e corrigidas, nada impede, por exemplo, que duas ou mais condutas desviantes verificadas sejam apostas no Termo de Ajustamento de conduta, ainda que evidenciem ser condutas não conexas entre si.

O quarto norteador é o princípio da celeridade: como o TAC é uma forma rápida e concisa de garantir uma solução adequada dos conflitos verificados no direito coletivo, garantindo que haja uma justiça mais rápida e consensual aos atingidos pelo interesse ofendido, além de corrigir as condutas do compromissado, podemos assim obter uma célere prestação estatal em acolher os anseios da comunidade.

Continuando discorrendo acerca dos princípios norteadores do TAC, Santos (2007) nos traz ainda o quinto princípio, o da operosidade: consiste no incremento da capacidade que o compromissado terá de ajustar as suas condutas pelo instrumento do TAC, se comparado a outros instrumentos possíveis para tanto, pois, no TAC, o tomador legitimado e o infrator compromissado, juntamente com a coletividade atingida, terão sinergia para que, operando com muito mais eficiência e produtividade, consigam de modo mais factível alcançar os objetivos firmados.

Sobre o princípio da legalidade, o sexto princípio previne que o compromisso previsto deve ser objeto de realização possível e dotado do devido amparo legal, ou seja, o TAC, além de ser exequível na prática, necessita estar dentro das normas legais vigentes no país. Já quanto ao sétimo princípio, o princípio da informalidade, Santos (2007) nos esclarece que apenas as

formalidades realmente necessárias serão dispostas explicitamente na propositura do TAC, do mesmo modo somente serão executados os atos protocolares realmente imprescindíveis para sua concretização.

Como oitavo princípio temos a importante condição da subsidiariedade: a eventual norma sancionadora ao ato inquinado de lesivo não será aplicada num primeiro momento, em troca do ajustamento de conduta firmado, mas com o advento de fortuita infração do compromisso acertado, a norma sancionadora tornará novamente a ser plenamente cabível. Por sucessivo, ainda discorrendo acerca dos derradeiros princípios norteadores do TAC, o professor Santos (2007) completa com o princípio nono, da razoabilidade ou da proporcionalidade: refere-se ao equilíbrio entre meio e fim, verificado com base nos danos até o momento causados e ainda nos efeitos que poderão eventualmente se sucederem, sempre tendo como sustentáculo o caso concreto, estabelecendo-se correções proporcionais a isso e também cominando-se prestação pecuniária razoável e multas por descumprimento proporcionais ao tamanho do dano.

O décimo princípio da motivação refere-se aos pressupostos de fato e de direito que vão nortear o a propositura do TAC, expondo-se o motivo que a conduta do infrator do TAC é passível de ajuste e como esse ajustamento é benéfico à sociedade, ou seja, revelando os motivos reais pelo que a propositura do termo é exequível e uma opção para a comunidade, que supera as vias ordinárias. É também uma forma de demonstrar que a proteção dos interesses e anseios da coletividade estão sendo atendidos da melhor forma possível e que o Estado está atento às suas reivindicações.

Como décimo primeiro e último princípio Santos (2007) nos remete ao princípio condicionante da publicidade: para que os atos inerentes ao ajustamento sejam validados, há a necessidade de que eles sejam públicos, a fim de garantir que os interessados possam solicitar prestação de contas, questionar os termos e a execução do TAC e até para que a comunidade civil saiba que estão sendo tomadas providências para a solução dos conflitos reportados.

4 LEGITIMADOS A TOMAR E FIRMAR O COMPROMISSO DO TAC NO ENTENDIMENTO ATUAL

Constatou-se uma ampla divergência doutrinária a respeito dos entes legitimados a tomar e firmar o compromisso de ajustamento de conduta, bem com entendimento díspares nas decisões dos magistrados dos tribunais de primeira instância e superiores. Em paralelo a esse contraste verificado, observamos também uma salutar mudança de paradigmas, com

doutrinadores revendo a sua posição anterior, para abarcar um rol mais extensivo de legitimados. Passaremos, a partir desse ponto, a verificar de uma forma mais ponderada alguns desses tão dissemelhantes entendimentos.

Carvalho Filho (2005), ao discutir sobre a capacidade de as sociedades de economia mista e empresas públicas celebrarem ajustamento de conduta, rejeita veementemente a possibilidade de estes entes de governo celebrarem o acordo (como polo ativo do acordo, diga-se de passagem, nada impedindo as sociedades de economia mista e empresas públicas de figurarem no polo passivo de um TAC). Na concepção deste respeitado doutrinador as empresas públicas e as sociedades de economia mista carecem de legitimidade ativa pois estes dois entes estatais detêm o tipo de natureza jurídica de direito privado, com o conseqüente regime jurídico também de direito privado, apesar de possuírem certas derrogações que são inerentes ao ramo do direito público, o que não tem o poder de afastar a natureza jurídica fundamental desses entes, assim sendo, segundo Carvalho Filho “faltaria a eles o necessário caráter público” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 210).

Noutro giro, temos o divergente entendimento do conceituado advogado Edis Milaré (2013), onde ele nos esclarece que o dispositivo legal que inseriu o Termo de Ajustamento de Conduta na Lei de Ação Civil Pública não criou um rol de legitimados de forma precisamente técnica, mas que o fez tão somente para afastar a legitimidade das associações, autorizando os demais entes paraestatais, indistintamente, conforme podemos depreender do dispositivo legal em comento: “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.” (BRASIL. 1990).

Diante disso podemos abstrair a seguinte conclusão do parecer de Milaré: todos os órgãos legitimados para propor a ação civil pública principal e cautelar podem tomar o compromisso do TAC, excetuando-se as associações, pois, conforme seu ensinamento, as associações carecem da qualidade de órgão público.

Mazzilli (2006) comenta, num raciocínio intermediário (e de forma bastante conciliativa e esclarecedora) que, no seu entendimento, se até os entes de governo sem personalidade jurídica (como os órgãos de defesa do meio ambiente) podem tomar o termo de compromisso, quanto mais aqueles entes dotados de personalidade jurídica própria, como é o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, estas duas últimas com a ressalva de o poderem fazer somente quando praticarem atos compatíveis com o seu múnus público.

Assim sendo, colacionando as interpretações do mestre Nigro Mazzilli (2006) temos então que, no seu entendimento, os órgãos da Administração Direta e Indireta, mesmo aqueles

que detenham personalidade jurídica de natureza privada, como as empresas públicas e sociedades de economia mista, podem tomar compromisso de ajustamento de conduta, “desde que ajam na qualidade de entes estatais” (MAZZILLI, 2003, p. 3-4). Em outras palavras, ou seja, na concepção do aclamado jurista, que inclusive é especialista renomado na temática abordada (defesa dos interesses difusos em juízo), quando prestarem serviço de caráter público, e claro, dentro das suas respectivas esferas de atuação, as empresas públicas e sociedades de economia mista podem sim serem tomadoras do compromisso do TAC, sem problema algum – com a devida ressalva de que permanecerão adstritas ao seu concernente ramo de atuação dentro do serviço público e obrigatoriamente guardando sempre pertinência temática em relação à prestação do serviço estatal a que foram incumbidas em lei.

Quanto a algumas mudanças de entendimento, temos que Rodrigues (2011), ao comentar sobre a capacidade ativa das sociedades de economia mista e das empresas públicas, de forma paradigmática, mudou seu anterior entendimento:

Nesse ponto, **alteramos nosso entendimento anterior** que nunca admitia a legitimidade das sociedades de economia mista e das empresas públicas para tomarem o compromisso de ajustamento de conduta. Na verdade, também para efeitos de celebração de ajustamento de conduta, vale a distinção entre as sociedades de economia mista e as empresas públicas prestadoras de serviços públicos e as exploradoras de atividade econômica. As prestadoras de serviços podem ter, entre suas atividades, a celebração de ajustamento de conduta, sendo que as exploradoras do domínio econômico não poderiam ter essa atribuição. (RODRIGUES, 2011, p.142, grifo nosso).

No mesmo sentido (de mudanças de paradigmas) Geisa de Assis Rodrigues, ao discorrer sobre a legitimidade da Defensoria Pública anota, de forma bem clara, que também mudou seu entendimento para abarcar a defensoria no rol de legitimados ativos: “[...] **revemos nosso entendimento** anterior passando a admitir que a Defensoria Pública tem legitimidade ativa para a celebração do termo de ajustamento de conduta, nos casos em que direitos de pessoas necessitadas estejam diretamente envolvidos.” (RODRIGUES, 2011, p. 144-145, grifo nosso).

Na verdade, a mutação de entendimento que culminou por incluir a Defensoria Pública como parte legitimada para propor o TAC é modificação legislativa relativamente recente, introduzida pela Lei nº 11.448/2007, a qual mudou dispositivo da própria LACP acrescentando a Defensoria Pública como legitimada para a propositura da ação civil pública (BRASIL, 2007). Por consequência a Defensoria foi também anuída como legitimada para propor e oferecer ajuste de conduta por meio do termo de compromisso previsto na LACP, remodelação a qual, conseqüentemente, subordinou os doutrinadores a seguirem a legislação renovada (RODRIGUES, 2011, p. 16).

Por fim, como posição inteiramente divergente, temos a orientação do Dr. Fernando Grella Vieira, ex-Procurador-Geral de Justiça do estado de São Paulo, que além de defender a legitimidade das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, como a maioria dos doutrinadores pesquisados, também defende a legitimidade das associações, em suas respectivas esferas de atuação:

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. (VIEIRA, 2002, p. 271).

Indo além, o jurista termina por defender não só a legitimidade das associações, mas também dos sindicatos de trabalhadores nos assuntos concernentes à sua própria esfera de atuação, desde que com a indispensável intervenção do Ministério Público. Segundo o dr. Grella Vieira (2002): “essa legitimidade há de estar presente no caso concreto e não simplesmente em tese. Destarte, o sindicato terá legitimidade se a questão lhe for pertinente. Da mesma forma as associações e outras entidades”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendemos com tudo que foi colacionado até aqui que o compromisso de ajustamento de conduta do TAC é considerado uma ferramenta genuinamente brasileira, com nada que se assemelhe exatamente a ele no Direito Comparado, como bem observou Geisa de Assis Rodrigues. O TAC, cujo propósito é o de ajustar as condutas do infrator (e até mesmo do iminente infrator) às exigências legais, tomando compromisso dele, com cominação de sanções no caso de seu descumprimento, sanções estas que terão força de título executivo extrajudicial, é também uma ferramenta dotada de algumas características inovadoras, pouco usuais no Direito Coletivo, tais como a simplicidade, oralidade, informalidade e subsidiariedade à lei ordinária, tal como visto nos ensinamentos do professor Jerônimo Jesus dos Santos.

Entendemos também que, ao conceber o TAC, o legislador apenas positivou no arcabouço normativo vigente que os órgãos públicos legitimados poderiam tomar compromisso dos interessados, mediante um ajustamento de suas condutas às exigências legais, sem se aprofundar quais seriam estes entes autorizados, especificamente. A doutrina então veio suprimir essa lacuna e, como era de se esperar, ocorreram distintas interpretações, que inclusive

sofreram importantes remodelações ao longo do tempo. Diante deste contexto conseguimos observar um claro padrão de desenvolvimento: o incremento da flexibilidade interpretativa, fato este que se sucedeu ao longo desses mais de 30 anos decorridos entre a promulgação da norma e a consolidação da interpretação hodierna.

Diga-se de passagem que tal ampliação se tornou deveras salutar para a defesa dos interesses da coletividade e para a proteção dos direitos da comunidade: acepções, antes mais restritivas, com o tempo deram lugar à inovação, abarcando novas ressignificações, mais condizentes com o pensamento jurídico do limiar do século XXI. Em resumo, com o decorrer do tempo, juristas e doutrinadores foram ampliando o rol de tomadores de compromisso legitimados, seja por força da inovação vinda diretamente da Lei, a fonte por excelência do Direito de raiz romano-germânica, como é o caso da novação trazida pela Lei nº 11.448/2007, que introduziu a Defensoria Pública no rol de legitimados para propor a Ação Civil Pública, seja por força das necessidades observadas, como é o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, quando operarem com características de ente prestador de serviço estatal.

Assim sendo, como forma de meio termo entre a interpretação permissiva do Dr. Fernando Grella Vieira (que aquiesce até que sindicatos e associações transijam um acordo nos moldes do TAC) e em contraste com a acepção demasiadamente restritiva de Carvalho Filho (que leciona sobre a impossibilidade peremptória de as empresas públicas e sociedades de economia mista firmarem o TAC), ficamos com a interpretação conciliadora do renomado jurista Hugo Nigro Mazzilli.

Diante disso, a leitura que podemos extrair da doutrina de Nigro Mazzilli é a seguinte: as associações e sindicatos, em que pese prestarem relevante serviço aos seus integrantes, não podem ser sujeitos ativos do TAC, pois não são órgãos componentes da Administração Pública, caracterizando-se como pessoas jurídicas de direito privado. Quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista, ele nos elucida que estas pessoas jurídicas podem sim ser tomadoras do compromisso do TAC, desde que adstritas às suas respectivas esferas de atuação governamental, ou seja, quando prestarem o serviço de caráter público a que foram autorizadas na sua lei de criação.

Como forma de corroborar com esse entendimento, que inclusive assinala a tendência de se tornar predominante, particularmente no decorrer dos últimos anos, temos que o parecer de Mazzilli é seguido pela maioria dos doutrinadores atuais, como Geisa de Assis Rodrigues e Edis Milaré. Em suma, em nosso entendimento e também tendo em vista toda a doutrina colacionada no presente estudo, a melhor solução para a lacuna interpretativa deixada pela LACP é a acepção proposta por Mazzilli, a nosso ver mais coerente com a intenção do

legislador.

Concluimos, em epítome, que a aludida solução, hoje preponderante na doutrina, é, por fim, coerente com as modificações legislativas ulteriores e também harmônica com a mutação de entendimento doutrinário subsequente, que adveio especialmente tendo em vista suprir uma das principais carências observadas na LACP: a necessidade de abarcar um rol maior de órgãos públicos legitimados e aptos a propor e tomar o compromisso do TAC, com o fim precípuo de garantir uma maior rede de proteção dos direitos e interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **História e Desventura: O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos**. Novos Estudos CEBRAP, n.º 86, março de 2010.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **A Ação Civil Pública e a Língua Portuguesa**. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 55. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. **Lei nº 7.244, de 07 de novembro de 1984**. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Brasília. 1984. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17244.htm>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília. 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilada.htm>. Acesso em 26 out. 2020.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília. 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. 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/L9605.htm. Acesso em 22 mar. 2021.

_____. **Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007**. Altera o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111448.htm. Acesso em 22 mar. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. **Formações Sociais e Interesses Coletivos Diante da Justiça Civil**. Revista de Processo, ano II, n. 5, jan./mar. 1977.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editora, 1988.

CARVALHO, Eduardo Santos. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. A Autocomposição da Lide na Tutela dos Direitos Transindividuais. Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: Comentários por Artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85)**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Vol. 4: Processo Coletivo**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Lei de Proteção da Concorrência: Comentários à Lei Antitruste**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

FONTES, Maria Cecília Gonçalves. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Revista Jurídica da UniFil, ano IV, n. 4. 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública no STJ**. In: STJ 10 Anos: Obra Comemorativa, 1989-1999. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 1999.

LENZA, Pedro. **Teoria Geral da Ação Civil Pública**. São Paulo: Livraria RT, 2003.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. **A Normação Brasileira Sobre Processo Coletivo**. In: MANCUSO, Rodolfo Camargo. Jurisdição coletiva e coisa julgada. São Paulo: RT, 2006.

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

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e Outros Interesses**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: Evolução e Fragilidades e Atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 11, nº 41, jan-mar. 2006.

_____. **Notas Sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Artigo publicado nos Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental: Direito, Água e Vida. v. 1 org. por Antônio Herman Benjamin, S. Paulo, Imprensa Oficial, 2003.

PINHO, Rodrigo Cesar Rebelo. **Direito Constitucional: Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

ROCHA, João Carlos de Carvalho; FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan (coordenadores). **Ação Civil Pública**. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Jerônimo Jesus dos. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro. Editora e Livraria Jurídica do Rio de Janeiro. 2007.

SOUZA, Demétrius Coelho; FONTES, Vera Cecília Gonçalves. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Revista Jurídica da UniFil, ano IV, n. 4, 2007.

SOUZA, Motauro Ciocchetti. **Ação Civil Pública e Inquérito Civil**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

VASAK, Karel. **Human Rights - A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights**. França: Editora Unesco Courier, 1977 and 1979.

VIEIRA, Fernando Grella. **A Transação na Esfera da Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos: Compromisso de Ajustamento de Conduta. Ação Civil Pública: lei 7.347/1985 – 15 anos**. MILARÉ, Édís (Coord.). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. 2005. 295 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2005.

_____. **Defesa de Direitos Coletivos e Defesa Coletiva de Direitos**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, v. 32, n. 127, jul./set. 1995.