



**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais-FAJS**

**ANDRESSA NOBRE FARIAS**

**A SOBREPOSIÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA  
SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Brasília

2017

**ANDRESSA NOBRE FARIAS**

**A SOBREPOSIÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA  
SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Msc. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

Brasília

2017

## **ANDRESSA NOBRE FARIAS**

### **A SOBREPOSIÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Msc. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2017.

#### **Banca Examinadora**

---

Professor Msc. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto - Orientador

---

Professor Msc. Luíz Emílio Garcia

---

Professor Msc. Edgar Leite

## RESUMO

O meio ambiente, no decorrer de toda história da humanidade, sempre foi submetido à satisfação das necessidades de todas as nações. A exploração da natureza era feita de modo irracional. Assim, danos ambientais foram sendo desencadeados e a tomada de consciência da crise ambiental foi deflagrada. Desse contexto, surgiu a tutela jurídica ambiental, na qual se preocupou em criar uma legislação visando à preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico. No Brasil, temos a Lei 6.938/81, que prevê o Licenciamento Ambiental e a Lei 7.347/85, que trouxe em seu bojo a previsão do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para proteção dos direitos transindividuais. Acontece que esses instrumentos são utilizados na seara do meio ambiente com o intuito de promover a sua proteção, conservação e reparação. Todavia, embora demonstrem ter objetivos em comum, eles servem para situações distintas, mas alguns órgãos acabam por sobrepor o TAC sobre o licenciamento e isso acaba gerando a flexibilização da norma que prevê o licenciamento e provocando o descumprimento dos padrões ambientais existentes.

**Palavras-Chaves:** Equilíbrio Ecológico. Licenciamento Ambiente. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Direitos Transindividuais. Proteção. Conservação. Reparação.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>1 O SISTEMA JURÍDICO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b> .....	7
1.1 O sistema jurídico-constitucional de proteção do direito fundamental de proteção ao meio ambiente .....	9
1.2 O conceito e a natureza jurídica do Licenciamento ambiental .....	13
1.3 A definição e as Bases Normativas do licenciamento ambiental.....	16
1.4 A competência para aplicação do Licenciamento Ambiental.....	19
1.5 Os Tipos e procedimentos de Licenças Ambientais .....	22
<b>2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E A SOLUÇÃO DE CONFLITOS EXTRAJUDICIAIS</b> .....	26
2.1 A administração dialógica e os instrumentos de solução de conflitos extrajudiciais .....	28
2.2 O conceito, a natureza e os limites do termo de ajustamento de conduta .....	33
2.3 Percalços na aplicação dos termos de ajustamento de conduta .....	42
<b>3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL</b> .....	45
3.1 O objetivo e objeto da incidência do termo de ajustamento de conduta ambiental na Seara do meio ambiente .....	47
3.2 Os fatores de eficácia do compromisso e os aspectos Jurídicos do Título Executivo baseado em termo de ajustamento de conduta ambiental .....	51
3.3 As consequências jurídicas do aparente conflito de normas .....	56
<b>CONCLUSÃO</b> .....	61
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	65

## INTRODUÇÃO

A apropriação de modo inconsequente e irracional do homem em relação ao meio ambiente foi o fator responsável pelo desencadeamento de danos ambientais inesperados e, até mesmo, irreparáveis. Esses acontecimentos terminaram por modificar a mentalidade da humanidade, que despertou a consciência sobre a crise ambiental e começou a regulamentar as questões atinentes ao meio ambiente.

No Brasil, o início da legislação protecionista veio com a promulgação de algumas leis infraconstitucionais, dentre elas há de se destacar a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Ela também estabeleceu as diretrizes da proteção ambiental, intitulou os instrumentos da política nacional do meio ambiente e inseriu no mundo jurídico o instrumento de Licenciamento Ambiental.

Nesse cenário, ocorreu a promulgação da Constituição Federal de 1988, que recepcionou a supramencionada lei e deu ao patrimônio ambiental brasileiro o caráter de Direito Fundamental, prevendo a competência ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as atuais, bem como as futuras gerações.

Diante disso, a presente monografia tem por objetivo fazer um estudo de alguns dos instrumentos do sistema de proteção ao meio ambiente, quais sejam o Licenciamento Ambiental e o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental. Além disso, visa reconhecer as distinções entre eles e as consequências da sobreposição e dos conflitos entre eles. No decorrer da pesquisa, foi realizado o estudo das principais características pertinentes aos instrumentos pertencentes ao mundo jurídico.

Desse modo, visando o desenvolvimento do objeto do presente estudo, este foi organizado em três capítulos.

O primeiro capítulo tem como referência o estudo do Licenciamento Ambiental. Com o fito de desenvolver esse assunto, são expostos temas incluindo a abordagem do sistema constitucional de proteção ao meio ambiente, o conceito, a

natureza jurídica, a definição, as bases normativas que o regulam, a competência para a sua concessão, além de discorrer sobre os tipos de licença que o compõem e o procedimento para a sua obtenção.

O tema do segundo capítulo é traçado na análise do instrumento denominado Termo de Ajustamento de Conduta. Para isto, evidencia-se seu histórico, o conceito, a natureza jurídica, os limites de atuação. Por fim, são destacados os percalços na aplicação do Termo.

No terceiro capítulo, o estudo é voltado para o Termo de Ajustamento de Conduta na Seara do Meio Ambiente. Tem-se a demonstração do objetivo e objeto desta ferramenta. Além disso, é analisada a eficácia e os aspectos jurídicos do título executivo extrajudicial por ele formado. Ademais, passa-se à verificação das consequências jurídicas da sobreposição do TAC sobre o licenciamento.

Ao fim do trabalho deverá ser desenvolvida uma análise crítica sobre a sobreposição do TAC sobre o Licenciamento Ambiental, já que alguns órgãos ambientais usam daquele instrumento como meio garantidor do Licenciamento.

## 1 O SISTEMA JURÍDICO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O meio ambiente, no decorrer de toda história da humanidade, sempre foi submetido à satisfação das necessidades de todas as nações, desse modo, tinha-se a ideia de que os recursos naturais eram inesgotáveis. Assim, a exploração da natureza era feita de modo irracional<sup>1</sup>. Desse modo, Élica Seguí afirma que “o meio ambiente foi visto inicialmente como uma utilidade de que o homem podia dispor livremente, posto que inesgotável”.<sup>2</sup>

Diante disso, danos ambientais foram sendo desencadeados e a tomada de consciência da crise ambiental foi deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e das formas de organização e gestões econômicas da sociedade estavam em conflito com a qualidade de vida e o bem-estar humano.<sup>3</sup>

A partir desses acontecimentos, as nações passam a se dar conta da gravidade do dano causado ao seu patrimônio e conseqüentemente surge o desejo de reestabelecer o cenário anterior à degradação desenfreada.<sup>4</sup>

Desse contexto, surgiu à tutela jurídica ambiental, a qual se preocupava em criar uma legislação visando preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico<sup>5</sup> e, também, que pudesse proporcionar a combinação entre a necessidade de exploração dos recursos e a preservação do meio ambiente, com o fim de se atingir o desenvolvimento econômico.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Glauberson Aquino. *A Perspectiva Ambiental Diante do Desenvolvimento Econômico*. Universidade Federal de Pernambuco. 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/perspectiva-ambiental-diante-do-desenvolvimento-econ%C3%B4mico>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>2</sup> SEGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>3</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Glauberson Aquino. *A Perspectiva Ambiental Diante do Desenvolvimento Econômico*. Universidade Federal de Pernambuco. 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/perspectiva-ambiental-diante-do-desenvolvimento-econ%C3%B4mico>>. Acesso em: 11 de abril de 2017.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo : Malheiros, 2004.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Glauberson Aquino. *A Perspectiva Ambiental Diante do Desenvolvimento Econômico*. Universidade Federal de Pernambuco. 2009. Disponível em:



Todavia, apesar das grandes preocupações, a ideologia mundial de proteção ao meio ambiente foi incorporada ao mundo moderno a partir da conferência das Nações Unidas que aconteceu na capital da Suécia, Estocolmo, em 1972. Foi considerada como o grande divisor de águas para o enraizamento da efetiva busca pela proteção ambiental<sup>7</sup> pois direcionou a atenção das nações para as questões ambientais.<sup>8</sup>

Além disso, na conferência de Estocolmo, estabeleceu-se que o homem tem direito fundamental à vida saudável em um ambiente ecologicamente equilibrado, com uma vida digna que deve ser tutelada pelo Estado, o qual tem dever de protegê-lo, mantendo o equilíbrio ecológico, necessário a existência do homem.<sup>9</sup>

Nesse contexto, surgiram vários princípios da proteção jurídica ao meio ambiente, contemplando o dever de todos os Estados de proteger o ambiente, não limitando a proteção ao próprio território, mas estendendo-as ao meio ambiente em geral.<sup>10</sup>

Desse modo, surgiram os primeiros organismos ambientais estatais especializados, nacionais e locais, com a o objetivo de planejar, gerir e fiscalizar a exploração dos recursos ambientais. Nesse contexto, teve início um amplo movimento de conscientização, educação e formação ambiental, aparecendo, ao mesmo tempo, uma base legal moderna para tratar dos problemas ambientais.<sup>11</sup>

---

<<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/perspectiva-ambiental-diante-do-desenvolvimento-econ%C3%B4mico>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

<sup>7</sup> MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2004.

<sup>8</sup> PASSOS, Priscilla N. C. *A Conferência de Estocolmo como Ponto de Partida para a Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Revista: Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba-PR, v. 6, 25 p., 2009. Disponível em <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/266/195>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

<sup>9</sup> CAMARGO, Clóvis Medeiros. *A responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica de Direito privado: uma análise de sua aplicabilidade*. 36 f. Monografia: Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre, Rio grande do Sul, 2011. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011\\_2/clovis\\_camarago.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/clovis_camarago.pdf)>. Acesso em: 17 Abr.2017.

<sup>10</sup> MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2004.

<sup>11</sup> BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: O caso da América Latina*. *Revista de Direito Ambiental*. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31509/Prote%C3%A7%C3%A3o\\_Meio\\_Ambiente.doc.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31509/Prote%C3%A7%C3%A3o_Meio_Ambiente.doc.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2017.

Esses acontecimentos terminaram por impor frutos na legislação brasileira, que timidamente começou a regulamentar a devastação desenfreada do nosso patrimônio ambiental.<sup>12</sup>

### **1.1 O sistema jurídico-constitucional de proteção do direito fundamental de proteção ao meio ambiente**

É perceptível o quanto que as disposições de leis buscaram atender aos desejos de uma sociedade que se encontrava no nascimento de novos valores e interesses e, desse modo, vinha ao encontro das demandas e necessidades da população, que se desvendava com uma nova compreensão e consciência da vida e do meio ambiente que a contornava.<sup>13</sup>

No Brasil é notório que o Direito Ambiental é fruto da interface de diversos outros ramos do direito. Além disso, verifica-se que a normatização da proteção ambiental teve sua origem nas normas infraconstitucionais, que, só após, culminou na sua constitucionalização.<sup>14</sup>

Os primeiros sinais efetivos na história brasileira acerca da proteção jurídica ao meio ambiente se deram nos anos 70. Assim, a luta pela preservação do meio ambiente se iniciou com o objetivo de proteção da fauna, da flora e, também do homem, como ser individual, social e como sociedade civil. Tudo isso devido ao fato de a proteção ao meio ambiente ser um direito humano fundamental, o qual busca cumprir a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção aos recursos naturais.<sup>15</sup>

O Direito Ambiental conta com várias leis que foram cruciais à implementação da proteção ambiental. Todavia, entre as décadas de 30 e 60, as promulgações de leis dirigidas à defesa do meio ambiente foram realizadas de maneira setORIZADA. Nesse cenário, pode-se verificar a edição do Código Florestal de 1934, o Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, o Código das Águas, o

---

<sup>12</sup> SEGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>13</sup> MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

<sup>14</sup> MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

<sup>15</sup> MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

Decreto nº 24.643/1934, além do Código de Pesca, o Decreto-Lei nº 794/1938, os quais foram pequenas demonstrações da fomentação da matéria ambiental.<sup>16</sup>

Nos anos de 70, o Direito Ambiental Brasileiro tomou ímpeto. Nesse período, foi promulgado o Decreto-Lei nº 73.030 criando a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), órgão de fiscalização ambiental, que mais tarde foi substituído pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Em 1977 foi publicada a Lei nº 6.453/1977, que disciplinava a exploração de Energia Nuclear no país e da Lei nº 6.766/1979, conhecida como a “Lei Lehmann”, que tratava sobre o parcelamento do solo urbano.<sup>17</sup> Assim, diante da enorme devastação dos recursos naturais não-renováveis e do comprometimento do ambiente do homem, a partir de 1970, a preocupação com ecossistema equilibrado instigou o interesse de juristas brasileiros fazendo com que o ambiente passasse a ser objeto de debates e de proteção legislativa.<sup>18</sup>

Em 1981, foi produzida a Lei nº 6.938/1981, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)<sup>19</sup> que adotou princípios e regras estabelecidas pela Carta da Conferência de Estocolmo, em 1972. Além disso, estabeleceu as diretrizes da proteção ambiental, intitulou os instrumentos da política nacional do meio ambiente. A Lei ainda discorreu sobre licenciamento.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> CAMARGO, Clóvis Medeiros. A responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica de Direito privado: uma análise de sua aplicabilidade. 36 f. Monografia: Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre, Rio grande do Sul, 2011. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011\\_2/clovis\\_camar go.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/clovis_camar go.pdf)>. Acesso em: 17 Abr.2017.

<sup>17</sup> CAMARGO, Clóvis Medeiros. A responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica de Direito privado: uma análise de sua aplicabilidade. 36 f. Monografia: Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre, Rio grande do Sul, 2011. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011\\_2/clovis\\_camar go.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/clovis_camar go.pdf)>. Acesso em: 17 Abr.2017.

<sup>18</sup> TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 17 de abril de 2017.

<sup>20</sup> CAMARGO, Clóvis Medeiros. A responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica de Direito privado: uma análise de sua aplicabilidade. 36 f. Monografia: Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre, Rio grande do Sul, 2011. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011\\_2/clovis\\_camar go.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/clovis_camar go.pdf)>. Acesso em: 17 Abr.2017.

Ademais, em 1985, foi promulgada a Lei nº 7.347, que instituiu a Ação Civil Pública e o Inquérito Civil, a qual aparelhou a defesa do meio ambiente e proveu instrumentos processuais para intimidar e reparar danos ambientais, ou seja, prescreveu uma nova engrenagem de defesa judicial ao meio ambiente.<sup>21</sup> Diante disso, Sílvia Cappelli aduz “pode-se dizer que o Direito Ambiental se assentou no Brasil na década de 80, principalmente a partir da publicação das leis nº 6.938/81 e 7.347/85”<sup>22</sup>.

Diante das marcantes alterações políticas que estavam ocorrendo no Brasil, a partir da década de 80, a legislação ambiental tomou novos direcionamentos, os quais já não mais visavam questões extrativistas, mas passaram a se preocupar com matérias de cunho protecionista, haja vista a sua aderência à tendência internacional.<sup>23</sup>

Por sua vez, essas alterações se desencadearam com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que em harmonia com sua essência democrática e de caráter participativo, introduziu um tratamento sistematizado ao assunto envolvendo o meio ambiente, objetivando a proteção do homem, por meio do uso racional do meio ambiente, como bem necessário à ordem econômica e indispensável para a sobrevivência dos seres humanos<sup>24</sup>. Assim, para Édis Milaré “A Constituição de 1988 pode ser muito bem denominada ‘verde’, tal o destaque que dá à proteção do meio ambiente”<sup>25</sup>.

Nesse sentido a Constituição de 1988 foi a primeira a dedicar um capítulo inteiro para o meio ambiente, todavia, o mais importante preceito de proteção dado a esse tema, considerado como o núcleo normativo para elaboração legislativa, encontra-se fincado no artigo 225, caput, da Carta Magna, conhecido na doutrina por

---

<sup>21</sup> CAMARGO, Clóvis Medeiros. A responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica de Direito privado: uma análise de sua aplicabilidade. 36 f. Monografia: Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre, Rio grande do Sul, 2011. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011\\_2/clovis\\_camarago.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/clovis_camarago.pdf)>. Acesso em: 17 Abr.2017.

<sup>22</sup> CAPELLI, Sílvia. Novos Rumos do Direito Ambiental. In: HAUSEN, Enio Costa; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; ALVARES, Pércio Brasil. (Orgs.). Temas de direito ambiental: Uma Visão Interdisciplinar. Porto Alegre: AEBA; APESP, 2000

<sup>23</sup> MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2004.

<sup>24</sup> ALVES JUNIOR, Edson Câmara de Drummond. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua devida proteção no ordenamento jurídico brasileiro. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.15, n. 99, abr. 2012. Disponível em:< [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11363](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11363)>. Acesso em: 18 abr. 2017.

<sup>25</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,2007, p. 147.

consolidar o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>26</sup>, que dispõe do seguinte modo:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.<sup>27</sup>

Nesse diapasão, Celso Antônio Pacheco Fiorillo precisamente obtém o conceito de bem ambiental, asseverando sê-lo “um bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e ainda, um bem essencial à qualidade de vida”.<sup>28</sup>

Assim, em decorrência do sistema materialmente aberto dos direitos fundamentais na Constituição Federal, o Direito Ambiental é qualificado como um legítimo direito fundamental, sendo, portanto, um direito indisponível. Além disso, ele é reputado como a concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, consagrado expressamente na nossa Carta Magna.<sup>29</sup>

Portanto, o direito individual à vida e à dignidade humana, considerados preceitos fundamentais, são protegidos no momento em que se assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, conclui-se que ao se exercitar esse direito, logo se estará garantindo a acessão dos demais direitos civis e econômico-sociais também, como, por exemplo, o direito à saúde, advindo daí o entendimento de que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Para Paulo Afonso Leme Machado, “O direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, de forma a permitir a existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos. Ter o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado equivale a afirmar que há um direito a que não se desequilibre significativamente o meio ambiente.”

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 Abr. 2017.

<sup>28</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14. ed. São Paulo: Saraiva 2013.p.154.

<sup>29</sup> MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2004.

<sup>30</sup> ALVES JUNIOR, Edson Câmara de Drummond. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua devida proteção no ordenamento jurídico brasileiro. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.15, n. 99, abr. 2012. Disponível em:< [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11363](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11363)>. Acesso em: 18 abr. 2017..

## 1.2 O conceito e a natureza jurídica do Licenciamento ambiental

Os institutos jurídicos surgem para atender às exigências sociais em uma realidade histórica específica<sup>31</sup>. Assim, no que tange aos meios jurídicos ambientais de proteção ambiental, o legislador com o objetivo de proteger o meio ambiente, normatizou alguns instrumentos que podem ser utilizados pelo cidadão e certas entidades na defesa do ambiente.

No Brasil, o estudo do direito ambiental tomou impulso a partir da Lei 6.938/1981 que criou a Política Nacional do Meio Ambiente. No meio das várias características importantes desta lei, obtém destaque a inclusão dos instrumentos que propiciam a atuação do Estado para a proteção e preservação do meio ambiente.<sup>32</sup>

Desse modo, o artigo 9º, da supracitada lei, elenca os instrumentos utilizados pela Administração Pública para colocar em prática os objetivos da Política Nacional do Meio ambiente. Posteriormente, para se tentar estabelecer critérios mais claros para o exercício da competência, eles foram contemplados por meio de Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente 237/1997 (Res. Conama).<sup>33</sup>

Dentre os instrumentos normatizados e, em particular, está o licenciamento ambiental, elencado no inciso IV, do artigo 9º, da Lei nº 6.938/81, o qual tem se destacado como um dos instrumentos mais eficientes. Criado com o objetivo de delimitar a utilização racional da natureza, objetivando uma maior proteção ambiental sem, contudo, impedir o desenvolvimento.<sup>34</sup>

Diante disso, o Licenciamento Ambiental é considerado como um dos mais importantes instrumentos preservacionistas, pois ele serve de auxílio à

---

<sup>31</sup> ANDRADE, Patrícia Pimentel Rabelo. O Ministério Público e a importância do termo de ajustamento de conduta na tutela adequada do meio ambiente. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 07 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35248>>. Acesso em: 20 Abr. 2017.

<sup>32</sup> GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005

<sup>33</sup> RODRIGUES, Melce Miranda. Política Nacional do Meio Ambiente e a eficácia de seus instrumentos. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.13, n. 74, mar 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7500](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7500)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

<sup>34</sup> REIS, Jair Teixeira dos. Sistema de Licenciamento Ambiental no ordenamento brasileiro. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.12, n. 63, abr 2009. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5915](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5915)>. Acesso em: 10 Abr. 2017.

Administração Pública para controlar as atividades humanas que possam interferir de alguma forma nas condições ambientais e para a consolidação do desenvolvimento sustentável em nosso país.<sup>35</sup>

Dessa forma, para entendermos o que é licenciamento ambiental é necessário identificá-lo. Assim, ele é considerado o complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo, tendo como objetivo a outorga da licença ambiental. Desse modo, não se pode separar a licença ambiental do licenciamento, pois aquela é uma das fases do procedimento de licenciamento.<sup>36</sup>

Em linhas mais específicas, o Conselho Nacional do Meio Ambiente por meio da Resolução Conama nº 237/1997, o definiu como sendo:

Art. 1º, I - procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.<sup>37</sup>

Além disso, a Resolução CONAMA nº 237/1997 também definiu a Licença Ambiental, afirmando ser:

Art. 1º, II - ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.<sup>38</sup>

Cabe ressaltar, ainda, que ao se referir à definição de licenciamento ambiental no plano federal, a Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011, praticamente reproduziu a descrição utilizada pela Res. Conama 237/1997, consoante se vê no artigo 2º, inciso I:

---

<sup>35</sup> REIS, Jair Teixeira dos. Sistema de Licenciamento Ambiental no ordenamento brasileiro. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.12, n. 63, abr 2009. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5915](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5915)>. Acesso em: 10 Abr. 2017.

<sup>36</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva 2013.

<sup>37</sup> BRASIL. *Resolução Nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

<sup>38</sup> BRASIL. *Resolução Nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.<sup>39</sup>

Portanto, o Licenciamento Ambiental é visto como uma obrigação legal que antecede a instalação de qualquer atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, ou seja, das atividades que utilizam a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.<sup>40</sup>

Nesse mesmo diapasão, Alonso Jr assevera:

O licenciamento ambiental vem a ser um procedimento colocado à disposição dos interessados, por meio do qual o Poder Público, mediante controles prévios – licenças –, verifica a regularidade técnica e jurídica de determinadas atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos naturais.<sup>41</sup>

Após estas definições preliminares, necessário se faz ressaltar a natureza jurídica do instituto do Licenciamento Ambiental. Pois, há doutrinadores que acreditam versar de um ato administrativo com essência de autorização, de outro modo, há os que defendam ser licença, acontece que estes institutos são distintos e, por isso, influenciam de modo considerável na formação da licença ambiental.<sup>42</sup>

Para os doutrinadores que sustentam que sua natureza jurídica é efetivamente de uma autorização, baseiam-se no fato de que, no Direito Brasileiro, o termo licença e autorização são vocábulos empregados sem rigor técnico, ou seja, estão sendo utilizados como sinônimos e, diante disso, o seu emprego na legislação e na doutrina traduz necessariamente a expressão jurídica licença, em seu rigor técnico. Ademais, se licença fosse, deveria ter como essência o caráter da

<sup>39</sup> BRASIL, *Lei Complementar Nº 140, de 8 de Dezembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 22 Abr. 2017.

<sup>40</sup> BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 20 de abril de 2017.

<sup>41</sup> ALONSO JR., H. Da competência para o licenciamento ambiental. In: FINK, D.R., ALONSO JR., H., DAWALIBI, M. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 38-50.

<sup>42</sup> BORGES, Ana Carolina Almeida. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.15, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11428](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11428)>. Acesso em: 15 Abr. 2017.



definitividade, o que não sucede na legislação em vigência, haja vista a múltipla previsão de prazos de validade para cada tipo de licença.<sup>43</sup> Logo, trata-se de um ato administrativo discricionário e precário.<sup>44</sup>

Por outro lado, há doutrinadores que consideram a natureza jurídica do licenciamento ambiental, como sendo a mesma da licença ambiental, que se aproxima da licença administrativa. Logo, seria um ato vinculado e definitivo, que implica a obrigação de o Poder Público atender à súplica do interessado, uma vez atendidos, de modo completo, os requisitos legais pertinentes na lei. Além disso, trata-se de ato declaratório do direito já existente.<sup>45</sup>

Portanto, o licenciamento ambiental tem peculiaridades e um caráter *sui generis* que não permite enquadrá-lo em um instituto exato do Direito Administrativo, além disso, a definição da natureza jurídica do licenciamento ambiental gera questionamentos importantes, como, por exemplo, a possibilidade da recusa da concessão da Licença Ambiental por parte do órgão ambiental competente.

### 1.3 A definição e as Bases Normativas do licenciamento ambiental

As bases normativas do licenciamento ambiental estão delineadas, sobretudo, na Lei 6.938/81, na qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente; nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e 237/97, que definem procedimentos para o licenciamento ambiental; e na Lei Complementar 140/11, que consolida normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações que visam à defesa do meio ambiente.<sup>46</sup>

A Lei nº 6.938/81 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formação e aplicação e dá outras providências<sup>47</sup>. Essa é a norma ambiental mais importante

<sup>43</sup> MACHADO, Paulo A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

<sup>44</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5°. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

<sup>45</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5°. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

<sup>46</sup> ASSOCIAÇÃO O ECO. O que é licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27321-o-que-e-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 5 Maio 2017.

<sup>47</sup> BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 20 de abril de

depois da Constituição Federal de 1988, na qual foi recepcionada pela carta magna, haja vista que delineou toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente.<sup>48</sup>

A lei em questão definiu conceito de meio ambiente, de degradação, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos e tratou da adoção da teoria da responsabilidade objetiva<sup>49</sup>. Ademais, ela é a organização da gestão do Estado quando se trata de controle dos recursos ambientais e traz consigo instrumentos econômicos aptos a incentivar comportamentos que sejam proveitosos e ambientalmente corretos.<sup>50</sup>

Ademais, o principal objetivo da lei supracitada é de tornar efetivo o direito resguardado no caput do art. 225 da Constituição Federal, o qual dispõe sobre o direito que todo ser humano tem de conviver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim, trata-se de dispor de uma qualidade ambiental propícia à vida das presentes e das futuras gerações.<sup>51</sup>

Na mesma lei, encontra-se arrolados no art. 9º, dos incisos I a XII, os instrumentos da política nacional do meio ambiente, que têm como escopo dar cumprimento ao objetivo previsto na lei. Dentre eles, encontra-se o licenciamento ambiental, contido no inciso IV, o qual é um importante instrumento de gerenciamento dos recursos ambientais e de controle preventivo.<sup>52</sup>

Ademais, conforme já mencionado, existem duas resoluções do Conama que conduzem o Licenciamento Ambiental: a Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986 e a Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. A primeira será abordada a seguir.

A resolução Conama 001/1986 é a primeira a compor a regulamentação federal do licenciamento ambiental, trazendo consigo as definições, as

---

2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 20 de abril de 2017.

<sup>48</sup> FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1405, 7 maio 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9811>>. Acesso em: 17 Ago. 2017.

<sup>49</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>50</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>51</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>52</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, o qual compõe a relação de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>53</sup>

A referida resolução conta com 12 artigos, mas a sua relação com o licenciamento ambiental é vista a partir do art. 2º, que prescreve sobre a obrigatoriedade de ser realizado o estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) durante o processo de licenciamento ambiental para determinados empreendimentos com intensa modificação do meio ambiente. Além disso, estabelece também diretrizes gerais e instruções adicionais que serão fixadas pelo órgão ambiental competente, levando sempre em consideração as peculiaridades ambientais de cada área e de cada projeto. O art. 6º dispõe sobre a necessidade da realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ser produzido por uma equipe multidisciplinar e em escrito em linguagem técnica. O art. 9º trata da elaboração do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), sendo esse o documento que resume o EIA, produzido com linguagem acessível a fim de se demonstrar os benefícios e malefícios que a atividade poderá trazer para região em questão. Ademais, cabe ressaltar que os gastos e custos referentes à confecção destes documentos são de inteira responsabilidade do proponente do projeto.<sup>54</sup>

Nesse cenário de intensa preocupação com o meio ambiente formulou-se a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que constitui a segunda das principais normas que regem o licenciamento ambiental. Nela se estabeleceu a revisão e a modernização do procedimento do licenciamento, assim como as definições dos termos técnicos utilizados no procedimento, prazos e suas etapas.<sup>55</sup>

No primeiro artigo dela encontram-se relevantes definições, como: Licenciamento Ambiental, Licença Ambiental, Estudos Ambientais e Impacto Ambiental Regional. É ela também que define os órgãos que irão atuar na execução do procedimento do licenciamento ambiental e na determinação dos critérios de aprovação do licenciamento, este órgão é estabelecido de acordo com a extensão

---

<sup>53</sup> BRASIL, *Resolução nº001, de 23 de janeiro de 1986*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em: 21 Maio 2017.

<sup>54</sup> BRASIL, *Resolução nº001, de 23 de janeiro de 1986*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em: 21 Maio 2017.

<sup>55</sup> BRASIL, *Resolução nº001, de 23 de janeiro de 1986*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em: 21 Maio 2017.

do empreendimento a ser construído e do e impacto ambiental provocado por ele. Ademais, a resolução traz os tipos de licença ambiental que o Estado pode expedir ao proponente, quais sejam: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) e estabelece as etapas do procedimento do licenciamento ambiental. Diante disso, necessário se faz consignar que esta resolução não só traz medidas de controle de degradação, como, também faz uma análise preventiva dos danos advindos dos empreendimentos.<sup>56</sup>

Por fim, com o escopo de se estabelecerem as regras para a competência administrativa na esfera ambiental, foi promulgada a Lei Complementar nº 140 em 08 de dezembro de 2011. Ela tem por objetivo a firmação das regras de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o efetivo exercício da competência material comum em prol do meio ambiente, ademais, ela alterou o artigo 10 da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente) adaptando-a a novos preceitos.<sup>57</sup>

Nesse diapasão, a lei supramencionada trouxe consigo os objetivos a serem depreendidos pelos entes federativos na cooperação necessária à proteção do meio ambiente, além disso, prevê de modo explícito a necessidade de uma harmonização das políticas administrativas para obstar a sobreposição entre os entes e a promoção de uma gestão ambiental democrática e eficiente que respeite as peculiaridades locais e regionais.<sup>58</sup>

#### **1.4 A competência para aplicação do Licenciamento Ambiental**

A orientação prevista na Constituição Federal é de instituir competências materiais comuns a todos os entes da Federação Brasileira, conforme prevê o artigo 23 e, em específico, nos incisos III, VI e VII tem-se a abordagem direta ao meio ambiente, cujo conteúdo descreve sobre a proteção das paisagens naturais

---

<sup>56</sup> BARBIERO, Laís Carla da Silva. *Licenciamento Ambiental*: Resolução do CONAMA 237/97. Disponível em: <<http://graltec.com/licenciamento-ambiental/resolucao-conama-23797/>>. Acesso em: 6 Maio 2017.

<sup>57</sup> BRASIL, *Lei Complementar Nº 140, de 8 de Dezembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 22 Abr. 2017.

<sup>58</sup> GOMES, Bel Mariana Evangelista de Holanda Breve. *Análise da Lei Federal Complementar 140/2011: A regulamentação da competência ambiental comum*. Disponível em: <<https://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamentacao-da-competencia-ambiental-comum/>>. Acesso em: 18 Maio 2017.

notáveis, a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição e a preservação das florestas, da fauna e da flora. Sendo assim, o parágrafo único do referido artigo, estabelece que a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios será fixada por meio de Lei complementar.<sup>59</sup>

Desse modo, o legislador constituinte desenvolveu entre os entes federativos uma espécie de ação administrativa conjunta em favor da proteção e preservação do meio ambiente, criando-se uma espécie de federalismo cooperativo<sup>60</sup> e, para que isso se tornasse uma realidade, em 08 de dezembro de 2011 foi sancionada a Lei Complementar nº 140, que disciplina a competência comum para as questões ambientais entre os entes federativos e, também, no seu artigo 4º elenca os instrumentos de cooperação, a seguir expostos:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

- I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;
- II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
- III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
- IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
- V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;
- VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.<sup>61</sup>

A referida legislação define as competências originárias de cada ente federativo. Diante disso, a União, por intermédio do Ibama, tem a competência de promover o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados e desenvolvidos no Brasil e em país Limítrofe, no mar territorial, na plataforma

<sup>59</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 Abr. 2017.

<sup>60</sup> GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a Lc 140/2011. 66/2012. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Ambiental*, 2012. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015bab71e9fa1441a70a&docguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&hitguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&spos=19&epos=19&td=1165&context=401&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 19 Maio 2017.

<sup>61</sup> BRASIL, *Lei Complementar Nº 140, de 8 de Dezembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 22 Abr. 2017.

continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas e em dois ou mais Estados, além das outras previsões contidas no artigo 7º, incisos XIII e XIV.<sup>62</sup>

Aos Estados, o licenciamento ambiental é considerado residual, haja vista que engloba os empreendimentos e atividades que não sejam de competência da União e nem dos Municípios. Ademais, cabe a eles promover o licenciamento de empreendimentos e atividades desenvolvidas em unidades de conservação instituídas por ele, ressalvadas as Áreas de Proteção Ambiental.<sup>63</sup>

No que concerne à atribuição do licenciamento ambiental para os Municípios, a LC 140/11, em seu artigo 9º, incisos XII a XV, prevê o licenciamento e a fiscalização dos empreendimentos e atividades que causem impacto ambiental local e daqueles localizados em unidades de conservação municipal, excetuadas as Áreas de Proteção Ambiental.<sup>64</sup>

Ademais, a lei complementar 140/2011 instituiu que em casos específicos os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, conforme o artigo 15:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.<sup>65</sup>

Sendo assim, diante do advento da LC 140/11, percebe-se que os empreendimentos e atividades causadoras de poluição ou degradação ambiental serão licenciados por um único órgão pertencente ao ente federativo competente,

---

<sup>62</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed.. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>63</sup> SILVA, Camilla Maranhão Ribas da. *Os efeitos da lei complementar 140 de 8/12/2011*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI163880,41046-Os+efeitos+da+lei+complementar+140+de+812201>>. Acesso em: 20 Maio 2017.

<sup>64</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed.. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>65</sup> BRASIL, *Lei Complementar Nº 140, de 8 de Dezembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 22 Abr. 2017.

em conformidade com as prerrogativas estabelecidas nos termos desta lei, todavia, isso não impede que os demais entes possam se manifestar quanto ao procedimento, mas será feito de maneira não vinculante conforme o parágrafo 1º, do artigo 13 da referida norma em epígrafe.<sup>66</sup>

## 1.5 Os Tipos e procedimentos de Licenças Ambientais

Como já explicitado em outra oportunidade, os empreendimentos e as atividades econômicas e outras das quais possam gerar interferências no meio ambiente estão sujeitas ao controle do poder público que institui condições e limites de controle para o exercício delas por meio do licenciamento ambiental.<sup>67</sup>

Este instrumento é composto por uma série de atos que estão inteiramente ligados e que têm como objetivo averiguar se uma determinada atividade está de fato adequada aos padrões ambientais e normas predeterminadas pela lei ou pelo órgão ambiental competente.<sup>68</sup>

Assim, para que seja dado início ao procedimento do licenciamento ambiental, o interessado que almeja realizar uma atividade possivelmente causadora de degradação ambiental deve se dirigir à autoridade competente munido com o requerimento e documentos necessários à análise do seu pedido.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> SILVA, Camilla Maranhão Ribas da. *Os efeitos da lei complementar 140 de 8/12/2011*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI163880,41046Os+efeitos+da+lei+complementar+140+de+812201>>. Acesso em: 20 Maio 2017.

<sup>67</sup> GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a Lc 140/2011. 66/2012. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Ambiental*, 2012. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015bab71e9fa1441a70a&docguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&hitguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&spos=19&epos=19&td=1165&context=401&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 19 Maio 2017.

<sup>68</sup> FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental ( reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: Milaré, Édís (Coord.) *Ação Civil Pública – Lei 7.347/85 – 15 ano. 2. ed.* São Paulo: RT, 2002.

<sup>69</sup> SILVA, Camilla Maranhão Ribas da. *Os efeitos da lei complementar 140 de 8/12/2011*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI163880,41046Os+efeitos+da+lei+complementar+140+de+812201>>. Acesso em: 20 Maio 2017.

<sup>69</sup> GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a Lc 140/2011. 66/2012. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Ambiental*, 2012. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015bab71e9fa1441a70a&docguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&hitguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&spos=19&epos=19&td=1165&context=401&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 19 Maio 2017.

Diante disso, o órgão ambiental (federal, estadual ou municipal) fará a análise das condições de execução do empreendimento ou atividade devida e irá se manifestar sobre o pedido formulado. Além disso, essa mesma autoridade poderá ainda solicitar esclarecimentos e novas vistorias técnicas para questões que não estejam bem definidas.<sup>70</sup>

Quando couber, haverá audiência pública que está disciplinada na Res. Conama 9/1987, ela tem como objetivo expor a comunidade local o teor do pedido que está sendo analisado e informar a respeito do relatório de impacto ambiental (RIMA) que tem por finalidade tornar compreensível o conteúdo do estudo de impacto ambiental (EIA).<sup>71</sup>

Após a análise pelo agente público do projeto apresentado e da audiência pública, quando couber, será produzido parecer técnico e, também, parecer jurídico com a devida manifestação das respectivas equipes para que à autoridade ambiental competente possa se manifestar sobre o projeto, cabendo a ela, nesta etapa, deferir ou indeferir o pedido da licença. Caso seja indeferido, encerra-se o licenciamento ambiental e, caso seja deferido, será publicado e a autoridade emitirá a devida licença, atestando que o empreendimento está em conformidade com as normas ambientais.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a Lc 140/2011. 66/2012. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Ambiental*, 2012. Disponível em: <<http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015bab71e9fa1441a70a&docguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&hitguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&spos=19&epos=19&td=1165&context=401&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 19 Maio 2017.

<sup>70</sup> TRENTINI, F.; DEMARCHI C. F. Licenciamento Ambiental: sua efetividade/necessidade no município de vitória. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_ambiental\\_felipe\\_c\\_demarchi\\_e\\_flavia\\_trentini.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_felipe_c_demarchi_e_flavia_trentini.pdf)>. Acesso em: 14 Maio 2017.

<sup>71</sup> GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a Lc 140/2011. 66/2012. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Ambiental*, 2012. Disponível em: <<http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015bab71e9fa1441a70a&docguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&hitguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&spos=19&epos=19&td=1165&context=401&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 19 Maio 2017.

<sup>72</sup> GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a Lc 140/2011. 66/2012. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Ambiental*, 2012. Disponível em: <<http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015bab71e9fa1441a70a&docguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&hitguid=ldd54af008b7311e1ab7900008517971a&spos=19&epos=19&td=1165&context=401&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 19 Maio 2017.



Passada essa análise do procedimento como um todo, necessário se faz ressaltar sobre a fase após o deferimento do pedido de licenciamento ambiental que é subdividido em três etapas distintas, quais sejam, a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação.<sup>73</sup>

A Licença Prévia (LP) é aquela concedida antes da empresa dar início às suas atividades, é nesta fase que serão avaliados de maneira profunda as possíveis consequências que a implantação e o funcionamento do empreendimento sob licença ocasionarão ao meio ambiente<sup>74</sup>, desse modo, o empreendedor manifesta o interesse em realizar determinada atividade ou empreendimento e o órgão público competente irá aprovar a sua localização e concepção, certificando a viabilidade ambiental e prescrevendo os requisitos básicos e condicionantes a serem cumpridos nas próximas fases de sua implementação e seu prazo de validade é de até cinco anos conforme o cronograma estabelecido no plano do projeto.<sup>75</sup>

A Licença de Instalação (LI) é obrigatoriamente antecedida pela licença prévia, ela é concedida após a aprovação do projeto executivo, que é a reconstrução do projeto original, mas de maneira mais detalhada e técnica. Por meio desta licença, o órgão competente autoriza a instalação da atividade ou empreendimento e qualquer alteração posterior a essa etapa, deverá ser comunicada formalmente ao órgão expedidor da licença para avaliação<sup>76</sup>. Assim como a LP, a LI possui prazo de validade que não poderá superar seis anos conforme estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade.<sup>77</sup>

A Licença de Operação (LO), também denominada de licença de funcionamento<sup>78</sup>, é posterior a de instalação e será concedida logo depois que o órgão competente ateste o efetivo cumprimento das exigências de controle ambiental solicitado nas fases anteriores. Dessa maneira, após a concessão da

---

<sup>73</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14. ed.. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>74</sup> OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

<sup>75</sup> BRASIL, *Resolução Nº 237, De 19 de dezembro de 1997*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

<sup>76</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino; FARIAS, Talden. Natureza Jurídica da Licença Ambiental. Disponível em: < <http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4508/3393>>. Acesso em: Mai. 2017.

<sup>77</sup> BRASIL, *Resolução Nº 237, De 19 de dezembro de 1997*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

<sup>78</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 14. ed.. São Paulo: Saraiva, 2013.

devida licença de operação, será autorizado o funcionamento do empreendimento ou atividade. Ademais, ainda nesta etapa se determinarão os padrões de controle e as condicionantes da operação.<sup>79</sup>

Destarte, a licença prévia e a licença de instalação são cedidas preliminarmente, enquanto que a licença de operação é concedida de modo definitivo caso as condicionantes e exigências previstas para as licenças preliminares já tiverem sido totalmente cumpridas.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup>COUTINHO, Ana Luísa Celino; FARIAS, Talden. *Natureza Jurídica da Licença Ambiental*. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4508/3393>>. Acesso em: 13 Maio 2017.

<sup>80</sup>SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

## 2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E A SOLUÇÃO DE CONFLITOS EXTRAJUDICIAIS

Os conflitos de interesses surgiram desde os primórdios da humanidade em virtude da diversidade cultural entre os povos, sendo assim, a primeira forma de resolução de conflito que o homem usou foi a autotutela. Esse método consistia no uso da própria força humana para proteção do indivíduo e quem fosse mais forte conseguia fazer prevalecer seu interesse em detrimento do mais fraco.<sup>81</sup>

Entretanto, com o tempo surgiu a obrigação do Estado de tutelar a resolução de conflitos diante do dever que desautorizava o fazer justiça com as próprias mãos<sup>82</sup>. Assim, o Estado já não mais permitia o uso da autotutela, salvo em situações excepcionais e que sempre estariam submetidas a posterior controle judicial.<sup>83</sup>

Diante disso, tem-se uma evolução da Justiça fornecida pelo Estado, pois ela já não mais se restringia a um ente capaz de fornecer apenas uma decisão ou sentença, mas que visava uma prestação e um acesso jurisdicional amplo, capaz de garantir a todos o direito do efetivo acesso à justiça.<sup>84</sup>

Dessa forma, para que o pleno acesso à justiça se tornasse uma realidade próxima, o Estado contou e, até hoje conta com alguns métodos que estão

<sup>81</sup> SILVA, Cintia Martins da. *Termo de ajustamento de conduta: meio alternativo de proteção aos direitos transindividuais*. 2012. 33f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) Curso de Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2012. Disponível em:<<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/5300>>. Acesso em: 25 Maio 2017.

<sup>82</sup> BARROS, Eduardo Vasconcelos. *Mediação como forma alternativa de resolução de conflitos*. Disponível em:<<http://www.arco.org.br/artigos/mediacao-como-forma-alternativa-de-resolucao-de-conflitos>>. Acesso em: Mai. 2017.

<sup>83</sup> SILVA, Cintia Martins da. *Termo de ajustamento de conduta: meio alternativo de proteção aos direitos transindividuais*. 2012. 33f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) Curso de Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2012. Disponível em:<<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/5300>>. Acesso em: 25 Maio 2017.

<sup>83</sup> BARROS, Eduardo Vasconcelos. *Mediação como forma alternativa de resolução de conflitos*. Disponível em:<<http://www.arco.org.br/artigos/mediacao-como-forma-alternativa-de-resolucao-de-conflitos>>. Acesso em: Mai. 2017.

<sup>84</sup> SILVA, Cintia Martins da. *Termo de ajustamento de conduta: meio alternativo de proteção aos direitos transindividuais*. 2012. 33f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) Curso de Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2012. Disponível em:<<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/5300>>. Acesso em: 25 Maio 2017.

<sup>84</sup> BARROS, Eduardo Vasconcelos. *Mediação como forma alternativa de resolução de conflitos*. Disponível em:<<http://www.arco.org.br/artigos/mediacao-como-forma-alternativa-de-resolucao-de-conflitos>>. Acesso em: Mai. 2017.

à margem do judiciário, ou seja, meios extrajudiciais de solução de conflitos, sendo que os mais conhecidos e usuais são: a conciliação, a mediação, a arbitragem, a negociação<sup>85</sup> e o termo de ajustamento de conduta (TAC), também denominado de compromisso de ajustamento de conduta.

Nos dizeres do autor Fredie Didier Júnior<sup>86</sup>, estes métodos são como equivalentes jurisdicionais, ou seja, são formas não jurisdicionais de solução de conflitos que servem como técnica de tutela dos direitos, sanando conflitos ou certificando situações jurídicas. Logo, são instrumentos diferenciados de tratamento do conflito como alternativas à solução judicial.

Dentre os institutos citados, destaca-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o qual se configura como uma solução extrajudicial de conflitos que estão inteiramente ligados aos direitos transindividuais<sup>87</sup>. Por meio dele, sujeitos legitimados podem tomar dos responsáveis por danos ou ameaças a bem jurídicos tutelados como transindividuais o compromisso de que adequarão sua conduta às exigências da lei, afastando a ameaça ou reparando o dano, sob pena de sanções.<sup>88</sup>

Ademais, cumpre consignar que o TAC possibilita a composição de conflitos em momento anterior ao ajuizamento do processo judicial, haja vista que a sua celebração acontece geralmente no decorrer de um inquérito civil, embora não existam impedimentos para que o TAC seja utilizado também para pôr fim a litígios no âmbito judicial.

Por fim, é necessário ressaltar que o acesso à justiça não está vinculado ao Poder Judiciário, pois o conceito de justiça é extenso e deve ser visto em todas

---

<sup>85</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>86</sup> DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.p.76.

<sup>87</sup> Os direitos metaindividuais, transindividuais ou coletivos em sentido amplo, podem ser entendidos como o gênero, do qual fazem parte os direitos difusos, os coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos, conforme previsão na Lei 8.078/1990, artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III (Código de Defesa do Consumidor) e na Lei 7.347/1985, artigo 1º, inciso IV, e 21 (Lei da Ação Civil Pública) (Cf. GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito processual do trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 894-896.).

<sup>88</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 207

as suas formas e sentidos. Assim, ele não é necessariamente, o primeiro e único caminho de resolução dos conflitos<sup>89</sup> como será demonstrado adiante.

## 2.1 A administração dialógica e os instrumentos de solução de conflitos extrajudiciais

A promoção da pacificação entre os indivíduos que convivem em sociedade é uma das funções do Estado cujo desenvolvimento é feito a partir do estabelecimento do diálogo entre o Poder Público e o cidadão<sup>90</sup>. Além disso, a atual Administração Pública busca a eficiência na prestação de suas atividades, de modo que, para isso, ela deve agir segundo as melhores opções, sem, contudo, deixar de otimizar a ação estatal.<sup>91</sup>

Todavia, é sabido que a morosidade no Poder Judiciário brasileiro é a reclamação de muitos cidadãos<sup>92</sup>. Isso ocorre porque o processo é necessariamente formal e, dentro dele, há a ocorrência de intensa participação das partes, inclusive do direito delas de dialogar com o juiz, além da garantia constitucional do contraditório. Sendo assim, esses atos demandam tempo, sendo este o inimigo da efetividade da função pacificadora do Estado.<sup>93</sup>

Além disso, o custo processual configura uma barreira do cumprimento da função pacificadora, pois o processo está se mostrando como um meio caro, seja pela exigência do pagamento do preparo, seja pela contratação de advogado, ou,

<sup>89</sup> MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. Tutela diferenciada e meios alternativos de solução de conflitos. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.16, n. 119, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13545](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13545)>. Acesso em: 10 jun 2017.

<sup>90</sup> PORTO, Éderson Garin. *Administração dialógica e o direito fundamental à boa administração*. Revista Páginas de Direito, Porto Alegre, ano 15, n. 1269, 05 agosto 2015. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/index.php/artigos/316-artigos-ago-2015/7326-administracao-dialogica-e-o-direito-fundamental-a-boa-administracao>>. Acesso em: 18 Maio 2017.

<sup>91</sup> FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009..

<sup>92</sup> MONTENEGRO, Manuel Carlos. Morosidade da Justiça é a principal reclamação recebida pela Ouvidoria do CNJ. *Agência CNJ de Notícias*. 01 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62126-morosidade-da-justica-e-a-principal-reclamacao-recebida-pela-ouvidoria-do-cnj>>. Acesso em : 17 Mai. 2017.

<sup>93</sup> CINTRA, Antonio Carlos Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

pelas perícias que muitas das vezes são necessárias e caras. Todos esses pontos convergem para restringir o acesso à justiça através do processo.<sup>94</sup>

Nesse cenário é que se surgem a tutela diferenciada e os instrumentos alternativos de resolução de conflitos extrajudiciais, como instrumentos de ampliação do acesso à justiça<sup>95</sup>. Em relação às formas alternativas, estas podem ser definidas em autocompositivas e heterocompositivas. As de natureza autocompositivas são aquelas em que as próprias partes interessadas, com ou sem a colaboração de um terceiro, encontram, por meio de um consenso, uma maneira de resolver o problema. Já, nas heterocompositivas, o conflito é administrado por um terceiro, escolhido ou não pelos litigantes, que possui o poder de decidir, sendo a referida decisão vinculativa em relação às partes.<sup>96</sup>

Sendo assim, os equivalentes jurisdicionais<sup>97</sup> são representados, especialmente, pela conciliação, mediação, arbitragem, negociação e o termo de ajustamento de conduta. Eles possuem como características a desformalização, ou seja, neles há a presença da ruptura com o formalismo do processo judicial, sendo essa uma tendência que constitui um fator de celeridade. A gratuidade que pode aparecer de maneira total ou parcial (tornando os meios mais baratos) e, assim, promover maior acessibilidade à justiça. Ademais, constitui característica deles a ampla margem de liberdade das partes na solução dos litígios<sup>98</sup> e a participação pessoal dos interessados, ou de quem esteja autorizado para tanto, na formação do acordo.<sup>99</sup>

A conciliação é uma das formas de resolução de conflitos que tem como peculiaridade a participação ativa das partes litigantes, pois elas contribuem de

---

<sup>94</sup> CINTRA, Antonio Carlos Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

<sup>95</sup> MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. Tutela diferenciada e meios alternativos de solução de conflitos. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.16, n. 119, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13545](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13545)>. Acesso em: 10 jun 2017.

<sup>96</sup> SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Noções gerais da arbitragem*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

<sup>97</sup> DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

<sup>98</sup> CINTRA, Antonio Carlos Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

<sup>99</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

forma essencial à definição da controvérsia em debate. O trajeto para se alcançar o resultado conciliatório necessariamente passa pela negociação.<sup>100</sup>

Este instrumento proporciona às partes uma opção alternativa ao processo judicial, ou à continuidade dele. É considerado um meio mais econômico, tendo em vista que evita, totalmente ou parcialmente, a movimentação do dispendioso aparelho jurisdicional. Sob outro ponto de vista, a conciliação é vista como muita vantajosa porque tem o potencial de acolher de modo mais justo as desavenças das partes envolvidas, pois o fato de as partes participarem de todo o procedimento acaba mitigando a sensação de injustiça. Dessa forma, é essencial que as partes estejam em pé de igualdade material, de maneira que possam praticar com desembaraço os papéis de sujeitos da solução negociada.<sup>101</sup>

Além disso, os conflitos envolvendo direitos transindividuais<sup>102</sup> utilizam-se desta modalidade de resolução de conflito porque, em muitas vezes, não há ganhadores e perdedores, assim, sempre que possível ele é utilizado para se obter resultados mais céleres, contudo, não menos sérios. Cabe ressaltar que, antes da legislação prevê o termo de ajustamento de conduta extrajudicial, já havia precedentes autorizando a conciliação nas ações civis públicas, como por exemplo no caso da carne importada da Europa que estava com suspeita de contaminação devido a um acidente nuclear em Chernobyl, neste caso fizeram um acordo após se verificar que a carne poderia ser consumida por humanos. A conciliação além de ser feita no âmbito judicial, também pode ser alcançada no âmbito extrajudicial por meio da celebração do termo de ajustamento de conduta previsto na lei de ação civil

---

<sup>100</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>101</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>102</sup> Os direitos transindividuais são frutos da evolução da sociedade, que exigiu do legislador proteção a bens de natureza coletiva. O Código de Defesa do Consumidor trouxe grande avanço ao classificar esses direitos em difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Essa classificação leva em conta a titularidade, a divisibilidade e a origem do direito material. A expressa referência legal a esses direitos amplia e redimensiona a técnica de tutela individual, viabilizando o acesso à justiça pela via coletiva. OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. Considerações sobre os direitos transindividuais. *Cognitio Juris*, João Pessoa, Ano I, n. 2, agosto 2011. Disponível em <<http://www.cognitiojuris.com/artigos/02/06.html>>. Acesso em: 10 Jun. de 2017.

pública, o que deixa claro que o ordenamento jurídico está cada vez mais propenso a estimular a prática da solução extrajudicial dos conflitos.<sup>103</sup>

O instrumento conciliatório, apesar de não possuir lei específica, está previsto em várias leis esparsas, como no âmbito do Direito Processual do Trabalho, sendo amplamente previsto nos arts. 625-A, 764, 831, 846, 847 850, 852-E, 862 e 863 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). No Código de Processo Civil, por sua vez, prevê a possibilidade de conciliação em seus artigos 139, V e no art. 515, III, considera a decisão homologatória de autocomposição de qualquer natureza como título executivo judicial, além disso atribui ao conciliador o status de auxiliar da justiça, assim como o mediador<sup>104</sup>. A conciliação está contida, ainda, nos arts. 20 e 26 da Lei 9.099 de 1995, na qual institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.<sup>105</sup>

A mediação se parece com a conciliação, onde as partes interessadas recorrem à intermediação de um terceiro imparcial denominado mediador. Diferencia-se da conciliação porque essa busca primordialmente o acordo entre as partes, enquanto a mediação tem o objetivo de se trabalhar o conflito de forma a, se possível, chegarem a um acordo satisfatório para todos os envolvidos na disputa, dessa forma, o acordo é mera consequência, todavia, a distinção entre elas é apenas de método pois o resultado acaba sendo o mesmo<sup>106</sup>. Nesta modalidade, o resultado conseguido no final do processo pode ter força executiva caso homologado por um juiz ou pode ter basicamente o valor legal de um contrato jurídico.<sup>107</sup>

Sobre a conciliação e a mediação cabe salientar que o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 123/2010 para instituir a Política Pública de meios Adequados de Conflitos pela mediação e conciliação. O referido dispositivo tem por

<sup>103</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>104</sup> BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 17 set.2016.

<sup>105</sup> BRASIL. *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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm)>. Acesso em: 18 set.2016.

<sup>106</sup> CINTRA, Antonio Carlos Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

<sup>107</sup> OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de. Conciliação, mediação e acesso à Justiça no novo Código de Processo Civil. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.18, n. 136, maio 2015. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15302&revista\\_caderno=21](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15302&revista_caderno=21)>. Acesso em: 10 jun. 2017.



objetivo apoiar, estimular e difundir o sistema delas e o seu aprimoramento. Ademais, prevê cursos de capacitação de conciliadores e mediadores.<sup>108</sup>

A arbitragem tem previsão legal na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1995, só é admitidos conflitos que envolvam os direitos patrimoniais, os quais podem ser avaliados monetariamente e os direitos disponíveis, ou seja, aqueles em que as partes podem dispor livremente e que podem ser objeto de transação, renúncia ou cessão. As matérias referentes a direitos indisponíveis, como questões de direito penal, direito tributário e de família, não podem ser objetos da arbitragem. Ela pode ser conceituada como um instrumento privado e alternativo de resolução de conflito, na qual auxilia o desafogamento do judiciário. A solução obtida nesta modalidade chama-se sentença arbitral que possui força de uma sentença judicial transitada em julgado, pois conforme o Código Processual Civil a decisão arbitral encontra-se no rol dos títulos executivos judiciais, consoante inciso VII, do art. 515 do referido código<sup>109</sup>. Ademais, na arbitragem, o terceiro que define o litígio, denominado de árbitro, é indicado pelas partes e não precisam ter formação jurídica, sendo, na maioria das vezes, escolhidos em razão de sua experiência profissional, de sua reputação no mercado e da confiança de que gozam entre os litigantes, dessa forma, há uma maior autonomia da vontade das partes.<sup>110</sup>

A negociação, por sua vez é um meio autocompositivo de solução de conflito, que pela sua simplicidade e através do diálogo, deve ser utilizada como uma das primeiras formas de tentativa de solução de um litígio. Ademais, ela é baseada na busca exercida pelas próprias partes presentes no conflito, sem a participação de um terceiro. Este meio é considerado como o mais rápido e econômico quando os negociadores sabem das técnicas que os ajudarão a obter a satisfação para ambas as partes<sup>111</sup>. Dessa forma, a negociação é uma técnica muito corriqueira onde as partes sem a intervenção de terceiro procuram a resolução de

---

<sup>108</sup> BRASIL. Resolução nº 125 do Conselho nacional de Justiça –CNJ. Disponível em :< [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/arquivo\\_integral\\_republicacao\\_resolucao\\_n\\_125.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf)>. Acesso em: 18 Jun. 2017.

<sup>109</sup> SOUSA, Luciany. Aspectos gerais de arbitragem. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.14, n. 95, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10865](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10865)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

<sup>110</sup> SCAVONE JÚNIOR. *Manual de arbitragem*. 3. ed., São Paulo: RT, 2010.

<sup>111</sup> VEZZULLA, Juan Carlos. *Mediação: guia para usuários e profissionais*. Florianópolis: Imab, 2001. *Camaf – Câmara de Mediação e Arbitragem de Florianópolis*. Disponível em: <http://www.camaf.com.br/>>. Acesso em: 10 Jun. 2017.

um conflito, podendo às vezes nem chegar a caracterizar um litígio, pois mais faz mais parte de um processo evolutivo das relações do dia a dia, do que de um real conflito litigioso. Além disso, ela é considerada como um processo de discussão das cláusulas de um acordo em si, que sempre ocorre tanto na mediação quanto na conciliação.<sup>112</sup>

Por fim, o Termo de Ajustamento de Conduta é outra forma de solução de conflito extrajudicial, nele se define a forma de se evitar um dano a direito transindividual, ou reparar integralmente os danos a ele ocasionados, valendo como título executivo extrajudicial. Este instrumento tem natureza de equivalente jurisdicional<sup>113</sup>, compatível com o Estado Democrático de Direito.

## 2.2 O conceito, a natureza e os limites do termo de ajustamento de conduta

O termo de ajustamento de conduta, ou compromisso de ajustamento de conduta, é um acordo extrajudicial que versa sobre interesses metaindividuais<sup>114</sup>, também denominados transindividuais. Por meio deles, sujeitos devidamente legitimados podem tomar dos responsáveis pelo dano ou ameaça àqueles interesses o compromisso de que adequarão sua conduta às exigências da lei, afastando a ameaça ou reparando o dano, sob pena de sanções.<sup>115</sup>

Os órgãos que tomam o compromisso são chamados compromitentes, de modo que as pessoas que assumem as obrigações são denominados compromissários. As obrigações e as cominações discutidas são reduzidas a termo. Além disso, o acordo celebrado tem eficácia de título executivo extrajudicial a fim forçar o cumprimento efetivo do mesmo.<sup>116</sup>

<sup>112</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>113</sup> DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

<sup>114</sup> Os direitos metaindividuais, transindividuais ou coletivos em sentido amplo, podem ser entendidos como o gênero, do qual fazem parte os direitos difusos, os coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos, conforme previsão na Lei 8.078/1990, artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III (Código de Defesa do Consumidor) e na Lei 7.347/1985, artigo 1º, inciso IV, e 21 (Lei da Ação Civil Pública) (Cf. GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito processual do trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 894-896.).

<sup>115</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013., p. 207

<sup>116</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

É uma ferramenta jurídica essencialmente brasileira, sem nenhuma correspondente nos ordenamentos internacionais<sup>117</sup>. Foi inserido no Direito brasileiro por meio da Lei n. 8.069/90 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, posteriormente reiterado pela Lei 8.087/90 Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Seu surgimento está intimamente relacionado à experiência do Ministério Público brasileiro, em especial, ao do Estado de São Paulo, que já possuía grande tradição no atendimento ao público e na composição extrajudicial de interesses.<sup>118</sup>

Nesse sentido, a doutrina destaca que antes da década de 90, o ordenamento concedeu ao Ministério Público o poder de homologar acordos extrajudiciais. Assim, a Lei Federal 7.244/84, que tratava dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, previu a possibilidade de o *Parquet* homologar acordos celebrados entre partes capazes e, que o acordo feito entre elas teria força de título executivo extrajudicial, consoante previsto no parágrafo único do artigo 55 da lei retromencionada: “valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público”.<sup>119</sup>

Nesse contexto, promulgou-se a Lei 8.069/90, ECA, que embora tivesse seu conteúdo limitado aos direitos das crianças e dos adolescentes, fazia referência ao termo de compromisso conforme estabelecido no art.211 “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”.<sup>120</sup>

Posteriormente, o art.113, do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90, de 11 de setembro de 1990), incluiu o §6º ao artigo 5º da Lei de Ação Civil

---

<sup>117</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. FARIAS, Bianca Oliveira de. O compromisso de ajustamento de conduta no direito brasileiro e no Projeto de Lei da Ação Civil Pública. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v.4, 2009. Disponível em:<<http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-iv/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-no-direito-brasileiro-e-no-projeto-de-lei-da-acao-civil-publica>>. Acesso em: 10 Set. 2016.

<sup>118</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: análise à luz do Anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

<sup>119</sup> BRASIL. Lei nº7.374, de 24 de julho de 1985. Lei de Ação Civil Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 15 set. 2016.

<sup>120</sup> BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 10 set. 2016.

Pública (Lei 7.347/85), disciplinando in verbis “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.<sup>121</sup>

Por fim, atualmente o artigo 784, IV do Novo Código de Processo Civil (NCPC), consagra o reconhecimento de título executivo extrajudicial aos acordos celebrados perante o Ministério Público com a seguinte redação: “São títulos executivos extrajudiciais o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal”.<sup>122</sup>

Além disso, a lei 7.347/84 trouxe ao mundo jurídico os legitimados ativos aptos para postular em juízo, em defesa dos interesses metaindividuais. Sendo eles: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações públicas, sociedades de economia mista e as associações.<sup>123</sup>

Todavia, cumpre ressaltar que embora eles estejam aptos à ação civil pública ou coletiva<sup>124</sup>, nem todos estão legitimados a tomar compromisso de ajustamento de conduta. Pois, de acordo com Hugo Nigro Mazzilli “não são todos os legitimados à ação civil pública ou coletiva que podem tomar compromisso de ajustamento, mas só aqueles que somam à sua condição de legitimados ativos ao processo coletivo a condição de órgãos públicos.”.<sup>125</sup>

<sup>121</sup> BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 12 set. 2016.

<sup>122</sup> BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 17 set. 2016.

<sup>123</sup> BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Lei de Ação Civil Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 15 set. 2016.

<sup>124</sup> Para Mazzilli, ação civil pública é a ação de objeto não penal proposta pelo Ministério Público. Assim, é a ação que versa sobre interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos Já a ação coletiva restará caracterizada quando fundada nos arts. 81 e seguintes do CDC, na defesa de interesses transindividuais. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 66.

<sup>125</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: análise à luz do Anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

Nesse sentido, “órgãos público”<sup>126</sup> devem ser interpretados no mesmo sentido de “entes públicos”, ou seja, abarcando as instituições (p.ex., Ministério Público) e pessoas jurídicas de direito público por exemplo: os entes federativos e suas autarquias. Sendo assim, as associações, portanto, não podem propor a celebração de TAC, pois a expressão órgão públicos não as inclui em seu conceito.

Destarte, se tratando de sociedades de economia mista e as empresas públicas, que fazem parte da chamada administração indireta, nada impedem que elas tomem os compromissos, desde que estejam atuando na qualidade de entes estatais, ou seja, prestadoras de serviço público. Contudo, se seu objeto é a exploração de atividades econômicas, atuando como entes privados, não estarão legitimados.<sup>127</sup> Portanto, para se ter legitimidade ativa, é necessário que haja pertinência temática entre o conteúdo do ajuste e as atribuições do ente que irá toma-lo.

Ademais, importa ressaltar, porém, que, se o rol de legitimados à celebração do compromisso é limitado aos entes públicos, o mesmo não se pode afirmar em relação aos legitimados à sua execução. Tendo em vista que quaisquer dos colegitimados aptos a proporem a ação civil pública poderão executá-lo. Mister se faz ressaltar, que o Ministério Público, por força do princípio da obrigatoriedade, tomando conhecimento do descumprimento do compromisso tomado por outro colegitimado, terá a obrigação de executá-lo, desde que seja para zelar pelo interesse transindividual objeto do TAC.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Acórdão do STJ que reflete o entendimento sobre a legitimidade dos órgãos públicos sedimentado pela doutrina: 1. A controvérsia cinge-se em saber se os Sindicatos são legitimados a ajuizar ação de execução referente a Termo de Ajustamento de Conduta, tomado pelo Ministério Público, alegadamente não cumprido. 2. Se apenas os legitimados ao ajuizamento da ação civil pública que detenham condição de órgão público podem tomar das partes termos de ajustamento de conduta (arts. 5º e 6º da Lei 7.347/85), não há como se chegar a outra conclusão que não a que somente esses órgãos poderão executar o referido termo, em caso de descumprimento do nele avençado. 3. Assim, não há como admitir a legitimidade do Sindicato em requerer a execução de compromisso de ajustamento de conduta, ainda que signatário, tendo em vista que não possui competência para firmá-lo. [...] 6. Recurso especial não provido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. *Resp- 1.020.009 - RN (2007/0309650-3)*. Primeira Turma. Recorrente: Sindicato do com.varej.de produtos farmacêuticos do RN. Recorrido: Empreendimentos pague menos S/A. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 06,de março de 2012. Disponível em:<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21425105/recurso-especial-resp-1020009-rn-2007-0309650-3-stj/relatorio-e-voto-21425107>>. Acesso em: 16 set.2016.

<sup>127</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 2. Ed. São Paulo: RT, 2008. p.76-77.

<sup>128</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 209.

Por fim, são legitimados passivos, ou seja, podem ser compromissários as pessoas naturais, pessoas jurídicas de direito privado e as de direito público; os órgãos públicos, ainda que despersonalizados; e as pessoas morais, como condomínio e a massa falida, haja vista que eles podem ter suas condutas ajustadas à lei. Isto porque podem praticar condutas ofensivas aos interesses transindividuais. O compromissário será o responsável pela prevenção do ilícito ou pela reparação do dano.<sup>129</sup>

Em relação à natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta há divergências doutrinárias. Parte dos doutrinadores entende que tem natureza jurídica de acordos bilaterais, outra parte, contudo, entende que o TAC possui natureza jurídica de transação.

Quem sustenta ser transação, afirma que o TAC tem natureza contratual e, que embora não seja possível, por meio desse instrumento, fazer concessão quanto ao direito material, é possível dispor sobre as condições de modo, tempo e lugar do cumprimento da obrigação.<sup>130</sup>

Assim, para Édis Milaré e para a maioria dos doutrinadores do tema, cuida-se de uma "[...] figura peculiar de transação [...]", em que se permite negociar apenas quanto aos prazos e modo de cumprimento das obrigações, diante da natureza indisponível do meio ambiente.<sup>131</sup>

De outro modo, há os que defendam que o ajustamento de conduta é um negócio jurídico bilateral, por não poder ter como resultado disposição, nem transação do direito transindividual<sup>132</sup> e, tendo em vista, a manifestação de vontade, tanto do obrigado como do órgão público que o tomará e a previsão legal dos efeitos que serão produzidos, cujo objeto é o acertamento da conduta do obrigado às exigências legais.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>130</sup> FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: Milaré, Édis (Coord.) *Ação Civil Pública – Lei 7.347/85 – 15 ano*. 2. ed. São Paulo: RT, 200, p.119-121.

<sup>131</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.981.

<sup>132</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>133</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

Nesse raciocínio, Alexandre Amaral Gravonski aduz:

Trata-se de um negócio jurídico bilateral, pois pressupõe a união de vontades do obrigado e do legitimado coletivo de natureza pública. Esse negócio é limitado pela indisponibilidade dos direitos transindividuais por parte dos legitimados coletivos quanto ao seu conteúdo positivado, limitação que não afasta a possibilidade de autocomposição, nem torna esta, necessariamente, uma submissão, como na recomendação.<sup>134</sup>

Por outro lado, Hugo Mazzili, identifica o TAC como verdadeiro ato administrativo negocial:

O compromisso de ajustamento de conduta é antes um ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público), que consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei)<sup>135</sup>.

A pesar das correntes retromencionadas terem fundamentos jurídicos plausíveis, nada obsta que recebam críticas igualmente bem fundamentadas por Rodrigo Fernandes, que conclui:

[...] o ajustamento de conduta responde satisfatoriamente à natureza jurídica de contrato administrativo típico, resultando na avença consensual, geralmente preventiva de litígio, na qual a Administração buscará a reparação do bem ambiental lesado e a restauração do equilíbrio da qualidade de vida, observadas as peculiaridades do caso e da perícia técnica que conferirão maior ou menor grau de discricionariedade na estipulação das cláusulas obrigacionais, bem como da valoração do interesse público e sua satisfação para a propositura ou não da ação civil pública.<sup>136</sup>

Por fim, conclui-se que os debates existentes sobre a natureza jurídica do ajustamento de conduta tendem a ser cada vez mais complexos, tendo em vista o alcance que este instrumento tem para garantir a tutela adequada aos direitos transindividuais.

O objetivo do ajustamento de conduta é viabilizar a reparação ou prevenção de um determinado dano a um direito transindividual por uma conduta ou

<sup>134</sup> GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva*: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 382.

<sup>135</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 22. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 408.

<sup>136</sup> FERNANDES, Rodrigo. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. São Paulo: Renovar, 2008, p.77.

por uma omissão específica. Sendo assim, o obrigado é autor e responsável pelos danos deles decorrentes.<sup>137</sup>

Diante disso, é necessário que haja uma delimitação da ação ou omissão, da dimensão do dano existente, de modo a que não reste dúvida que as obrigações acertadas possam realmente atender a defesa dos direitos em tela.<sup>138</sup>

Além disso, considerando a indisponibilidade do direito material lesado, não há em que se falar de concessões por parte do Ministério Público e os órgãos públicos que possuem legitimidade para obtê-lo, assim, deverão, conforme ÉdisMilaré, inserir tudo aquilo que seria (ou foi) pleiteado na ação civil pública no bojo do ajuste, convencionando-se "[...] apenas no tocante às condições de cumprimento das obrigações (modo, tempo, lugar, etc.), em atenção às peculiaridades do caso concreto, e tendo em conta a capacidade econômica do infrator e interesse da sociedade" .<sup>139</sup>

Sendo assim, a matéria sobre a qual pode versar o ajustamento de conduta é bastante ampla. Podem ser direitos transindividuais ligados ao meio ambiente, ao consumidor, à saúde, ao patrimônio histórico, à ordem econômica, à cidadania e tantos outros.<sup>140</sup>

Neste diapasão, convém ressaltar os tipos de obrigações que podem o compromisso conter. Sendo quaisquer tipos de obrigação, seja de fazer, de não fazer, de dar coisa certa, condenação em dinheiro ou compensação por equivalente, que "[...] nada mais é do que a transformação do valor que deveria ser depositado no fundo de reparação de interesses difusos lesados em obrigação [...] que efetivamente contribua na manutenção do equilíbrio ecológico"<sup>141</sup>, segundo anota Fernando Reverendo Vidal Akaoui.

Por fim, cumpre consignar que a obrigação estipulada deve ensejar o enquadramento à conduta legal, ou seja, necessariamente deve ser uma atuação

<sup>137</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 175.

<sup>138</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 22. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>139</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 985.

<sup>140</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.180.

<sup>141</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 2. Ed. São Paulo: RT, 2008, p.71.



lícita. Além disso, para que haja o cumprimento efetivo das obrigações previstas no termo podem ser estabelecidas medidas coercitivas, a fim de garantir o cumprimento do mesmo.<sup>142</sup> Assim, além da fixação da obrigação considerando o tempo, modo, lugar de cumprimento, deve o título, sob pena de nulidade, estipular cominações para o caso de não cumprimento do que foi assumido pelo compromissário.

Diante disso, pode-se ressaltar que a cominação pecuniária é a mais comum, fixada por dia, devendo levar em consideração a gravidade do dano e a condição financeira do obrigado. Além disso, a multa deve ter caráter essencialmente cominatório e, não compensatório, não podendo ser nem irrisória nem excessiva.<sup>143</sup>

Sobre a forma de celebração do ajuste, a princípio, cumpre consignar que para a maioria dos termos de ajustamento de conduta não há regras legais expressas sobre ela, havendo previsão apenas para a disciplina dos ajustes firmados pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente no art. 76-A da lei 9605/98. Todavia, por outro lado, existem instruções normativas de cada órgão público sobre a forma da celebração do ajuste, como o caso do Ministério Público de São Paulo. A pesar disso, a celebração do ajuste de conduta é um ato informal.<sup>144</sup>

Diante disso, o que se faz necessário é a certeza da existência do ajuste, do acerto realizado entre as partes, bem como à sua clareza quanto à determinação e liquidez das obrigações ajustadas, de modo que forme efetivamente o título executivo extrajudicial. Desse modo, é certo que o ajustamento deva ser escrito em vernáculo, haja vista que para formação do título executivo é indispensável esse requisito. Ademais, deve-se ficar evidente quem são as partes que o estão

---

<sup>142</sup> Consoante assevera o manual de atuação do Ministério Público de São Paulo: Art. 360. Lembrar que as cominações deverão constar do compromisso de ajustamento sem prejuízo do caráter executivo a este conferido. § 1º. A cominação visa a assegurar o cumprimento da obrigação principal, não possuindo caráter compensatório ou satisfativo, e não precisa consistir necessariamente em multa, podendo implicar outra obrigação (de fazer, de não fazer, de entregar), caso esta se mostre a mais adequada para garantia do cumprimento do ajuste e à natureza do interesse tutelado. § 2º. Recaindo a cominação em multa, fixá-la em patamar suficiente ao atendimento de sua finalidade, atentando especialmente para a situação financeira do interessado e que a estipulação em valores desproporcionais à obrigação assumida poderá importar impossibilidade do seu pagamento ou coerção insuficiente. § 3º. A multa poderá ser fixada em valor diário, sendo devida cumulativamente tantos quantos sejam os dias em que persistir o inadimplemento.

<sup>143</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 187.

<sup>144</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.189.

celebrando, devendo contar suas qualificações, para a eventual necessidade de se promover a execução do título.<sup>145</sup>

Além disso, em homenagem ao princípio da motivação dos atos administrativos, Geise de Assis, afirma que pode ser aplicado, no que couber, à prática do ajuste. Sendo assim, no termo de ajustamento é necessário que haja a exposição clara dos motivos que ensejam a celebração do ajuste, a fim de permitir que todos possam compreender as causas invocadas pelos legitimados para tomar o termo e a medidas que foram escolhidas para reparação do dano.<sup>146</sup>

Desse modo, caso haja um prazo determinado para que as obrigações sejam adimplidas é crucial uma cláusula específica para o prazo de vigência do ajustamento. Contudo, caso não tenha sido estipulado prazo de vigência, ou seja, se a obrigação tiver de ser cumprida de imediato, deve-se constar no termo um prazo de vigência que funcionará como marco final do cumprimento da obrigação. Isso tudo por que não se pode admitir que a parte que aceitou o acordo tenha a prerrogativa de escolher o momento que deverá cumprir com a obrigação.<sup>147</sup>

O título gerado pelo termo de ajustamento não é constituído em favor do órgão público que o toma, mas sim em proveito de todo o grupo lesado. Portanto, pode ser executado por qualquer co-legitimado ativo. Todavia, é prescindível, para a exequibilidade do título, que o compromissário reconheça ser causador do dano ou da ameaça.<sup>148</sup>

Apesar da legitimidade para tomar termos de compromisso assista apenas aos entes públicos, qualquer dos entes legitimados a propor uma ação civil pública em defesa dos direitos versados em um termo de compromisso poderá executá-los<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.190.

<sup>146</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 190.

<sup>147</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 192.

<sup>148</sup> ZANELATO, Marco Antonio. *Termo De Ajustamento De Conduta - TAC: Aspectos gerais e polêmicos*. Disponível em: <file:///F:/MONO/2008\_mpconsumidor\_marcoantoniozanellato.pdf>. Acesso em: 17 Julh. 2017.

<sup>149</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

No tocante ao juízo competente para execução de termos de ajustamento de conduta, Adriano Andrade Aduz:

Não há norma expressa, seja na LACP, seja no CDC. Convém aplicar, por analogia, a disciplina conferida pelo CDC à execução coletiva de sentenças, para a qual seria competente o juízo da condenação (CDC, art. 98, § 2.º, II). Como, na execução de termo de compromisso, não há juízo da condenação, basta imaginar qual seria ele se houvesse eventual ação condenatória, segundo as regras do art.93 do CDC (foro do lugar onde o dano ocorreu ou deveria ocorrer, se o dano for de âmbito local; capital do Estado ou Distrito Federal, se o dano for de âmbito regional ou nacional).<sup>150</sup>

Quanto ao procedimento para a execução, Adriano Andrade, ressalta:

O microssistema LACP + CDC pouco diz, embora trate da execução de provimentos jurisdicionais (liminares e sentenças). Ante o exposto, tendo em vista que a natureza dos direitos transindividuais pode requerer uma tutela diferenciada, convém aplicar à execução dos termos de ajustamento, por analogia, as normas de execução dos provimentos jurisdicionais de tutela coletiva, com as devidas adaptações que se façam necessárias em função da distinta natureza dos títulos.<sup>151</sup>

Assim, verifica-se que a execução é fundada em quantia certa, líquida e exigível, ademais, a fim de se alcançar o pagamento da execução, utilizam-se da teoria do diálogo das fontes, ou seja, entende-se que o Direito deve ser interpretado como um todo de forma sistemática e coordenado com o objetivo de buscar provimentos jurisdicionais concretos.

### **2.3 Percalços na aplicação dos termos de ajustamento de conduta**

Acerca da aplicação do termo de ajustamento de conduta é necessário ressaltar que existem regras a serem seguidas. Dentre elas tem-se a de que os termos não podem estipular cláusulas que limitem a responsabilidade do agente e que impeça os lesados ao acesso à justiça, haja vista que o Termo de ajustamento

---

<sup>150</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p.217.

<sup>151</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 217.

de Conduta é apenas uma das garantias que visa a responsabilização do causador do dano a interesses metaindividuais.<sup>152</sup>

Mais uma regra a ser citada é a de que os termos não podem prevê renúncia a direitos materiais, pois os órgãos públicos legitimados a tomá-l não são titulares desses direitos. Além disso, não se tolera que haja transação quanto ao objeto material do litígio, pelo mesmo motivo retromencionado. Do mesmo modo, não é permitido termo que gere renúncia ou dispensa de exercício de direito em face do patrimônio público. Acentua-se ainda que caso haja cominação pecuniária, essa, deve atender ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.<sup>153</sup>

Nessa linha, ressalta-se que no processo de celebração do TAC existem também problemas que têm comprometido a sua eficiência e finalidade, essas dificuldades também podem ser vistas após a assinatura do termo. Uma delas é a de que, na prática, harmonizar a conduta às exigências legais, quando se está diante do caso concreto, não tem sido tarefa fácil, haja vista que as normas que regem os direitos metaindividuais não oferecem critérios objetivos para a definição de compensações e, por isso, a interpretação legal torna-se variável a depender do órgão que a aplica e fiscaliza.<sup>154</sup>

Outro problema é a insegurança que o ente legitimado tem, de vir a sofrer acusações de o TAC não ter sido suficientemente rigoroso na interpretação e aplicação da lei e, conseqüentemente, ser processado administrativamente.<sup>155</sup>

Do mesmo modo, a possibilidade de diversos órgãos empregarem providências coexistentes em face de um mesmo dano propicia o aumento de ações e procedimentos para investigação de um fato. Além disso, a assinatura do TAC

---

<sup>152</sup> BORGES, Ana Carolina Almeida. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.15, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11428](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11428)>. Acesso em: 15 Abr. 2017.

<sup>153</sup> BORGES, Ana Carolina Almeida. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.15, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11428](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11428)>. Acesso em: 15 Abr. 2017.

<sup>154</sup> VARGAS, Sarah Merçon; BRESOLIN, Umberto Bara. Termo de Ajustamento de Conduta. Observatório de informações municipais: 2013. Disponível em: <[http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=40853](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=40853)>. Acesso em: 10 Ago. 2017.

<sup>155</sup> VARGAS, Sarah Merçon; BRESOLIN, Umberto Bara. Termo de Ajustamento de Conduta. Observatório de informações municipais: 2013. Disponível em: <[http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=40853](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=40853)>. Acesso em: 10 Ago. 2017.

com um determinado órgão não censura que outro ofereça ação judicial para combater a mesma conduta e poderá também estabelecer outras formas de compensações que acabam sendo incompatíveis com as cláusulas do TAC.<sup>156</sup>

Os prazos geralmente utilizados também são questões de dificuldade para quem se dispõem a celebrar o termo. A grande quantidade de setores em um mesmo órgão, a excessiva burocracia e, a ausência de conciliação entre os próprios órgãos envolvidos são questões que contribuem no atraso e até mesmo na imprevisibilidade de data do provável término do procedimento.<sup>157</sup>

Ademais, devido a essa dificuldade de previsibilidade no cumprimento das obrigações previstas no TAC, pode-se ocorrer a mudança no entendimento a respeito do objeto do termo, sobretudo se o conteúdo dele é dinâmico. Assim, o que hoje é visto como um ajuste à lei pode ser considerado como insuficiente ou inadequado no futuro. Sendo certo que nesses casos os órgão terão de rever as premissas do termo já ajustado para exigir novas compensações.<sup>158</sup>

Em síntese, embora existam limitações e problemas que afetem no processo do TAC, este deve concebido de modo a garantir a maior eficiência possível e segurança jurídica para as partes, sendo também o instrumento de adequação à lei que permita a resolução de conflitos, sem a necessidade de disputas judiciais. Ademais, eventual manuseio inadequado do meio não lhe pode modificar a natureza, tampouco reduzir sua importância como meio de evitar danos a direitos fundamentais.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> VARGAS, Sarah Merçon; BRESOLIN, Umberto Bara. Termo de Ajustamento de Conduta. Observatório de informações municipais: 2013. Disponível em: <[http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=40853](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=40853)>. Acesso em: 10 Ago. 2017.

<sup>157</sup> VARGAS, Sarah Merçon; BRESOLIN, Umberto Bara. Termo de Ajustamento de Conduta. Observatório de informações municipais: 2013. Disponível em: <[http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=40853](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=40853)>. Acesso em: 10 Ago. 2017.

<sup>158</sup> VARGAS, Sarah Merçon; BRESOLIN, Umberto Bara. Termo de Ajustamento de Conduta. Observatório de informações municipais: 2013. Disponível em: <[http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=40853](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=40853)>. Acesso em: 10 Ago. 2017.

<sup>159</sup> VARGAS, Sarah Merçon; BRESOLIN, Umberto Bara. Termo de Ajustamento de Conduta. Observatório de informações municipais: 2013. Disponível em: <[http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=40853](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=40853)>. Acesso em: 10 Ago. 2017.

### 3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL

O meio ambiente é classificado como um direito difuso, sendo assim, deve ser tutelado do modo mais apropriado possível e, devido à existência de alterações ambientais causadas pelo padrão de exploração econômica advindo de vários anos, tem-se percebido cada vez mais a exigência de soluções, que nem sempre perfazem a seara judicial para equacionarem a preservação e o desenvolvimento ambiental.<sup>160</sup>

Nesse sentido, no Brasil, atualmente, existem soluções extrajudiciais que atribuem ao meio ambiente uma melhor proteção, além disso, possuem a capacidade de afastar as soluções contenciosas e morosas do judiciário. Dentre esses instrumentos, passou a ser adotado o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental que veio para atender às exigências sociais, como meio alternativo de conflitos que envolvam o direito ambiental, com a responsabilidade de evitar abarrotamento da máquina judiciária, pois, conforme bem afirma Rodrigo Fernandes, o processo judicial passa por uma crise, dado que:

Por melhor que seja a justiça, é realmente impossível, nos dias de hoje, dar vazão satisfatória ao imenso contingente de conflitos produzidos no seio de uma sociedade de massa, extremamente complexa e ávida por rapidez. Como a atividade de pacificar conflitos mostra-se cada vez mais crucial para a sociedade, aumenta-se a busca pelos meios alternativos.<sup>161</sup>

Diante disso, ponderando que a celeridade é aspecto fundamental para a efetividade da tutela do direito ambiental, pode-se afirmar que o TAC tem se mostrado como instrumento imprescindível no combate e na prevenção de lesões ou ameaças ao meio ambiente.<sup>162</sup>

O compromisso de ajustamento de conduta ambiental é considerado um meio útil na preservação da probidade ambiental, pois é através dele que se alcança

---

<sup>160</sup> ANDRADE, Patrícia Pimentel Rabelo. O Ministério Público e a importância do termo de ajustamento de conduta na tutela adequada do meio ambiente. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 07 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35248>>. Acesso em: 20 Abr. 2017.

<sup>161</sup> FERNANDES, Rodrigo. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional*. São Paulo: Renovar, 2008, p. 20.

<sup>162</sup> ANDRADE, Patrícia Pimentel Rabelo. O Ministério Público e a importância do termo de ajustamento de conduta na tutela adequada do meio ambiente. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 07 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35248>>. Acesso em: 20 Abr. 2017.

uma prestação mais rápida. Ademais, ressalta-se que o seu uso representa uma alternativa adequada da promoção do consenso entre o desenvolvimento social e a proteção dos direitos difusos e coletivos, traçando como meta o cumprimento do acordo feito baseado em uma obrigação de fazer ou não fazer.<sup>163</sup>

O uso desse instrumento na seara ambiental proporciona rapidez nas soluções de conflitos e, conseqüentemente se evita um desgaste social. Além disso, neste instrumento pode-se observar um equilíbrio decorrente do incessante exercício pela preservação do meio ambiente, que se processa por meio de aparatos técnicos, sociais e jurídicos.<sup>164</sup>

A eficácia do TAC ambiental é verificada na medida em que, obtendo-se o ajustamento da conduta do degradador do meio ambiente ou daquele que está na iminência de degradá-lo evita-se a ocorrência de conseqüências que, muitas das vezes, são irreversíveis, além disso, se ganha tempo, pois não haveria participação direta do judiciário, evitando, assim, a morosidade deste.<sup>165</sup>

Ademais, o fator temporal, no que diz respeito à conservação do equilíbrio ecológico, é essencial, vez que quanto antes o dano for reparado, ou removido for à ameaça, a coletividade como um todo estará resguardada e o meio ambiente se manterá devidamente equilibrado.<sup>166</sup>

Diante do objetivo do efetivo resguardo do meio ambiente, observa-se que o TAC cumpre o preceito fundamental do Direito Ambiental, qual seja, o

<sup>163</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Instrumentos de garantia para assegurar a reparação do dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 63. p. 135-156. Jul - Set / 2011 | DTR\2011\4214. Disponível em: <<http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&sruid=i0ad6adc6000015bab2d0d4e77b4a1b7&docguid=la1037990fba511e0b5ee00008558bb68&hitguid=la1037990fba511e0b5ee00008558bb68&spos=17&epos=17&td=271&context=195&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=true&startC>>. Acesso em: 20 Julh. 2017.

<sup>164</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Instrumentos de garantia para assegurar a reparação do dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 63. p. 135-156. Jul - Set / 2011 | DTR\2011\4214. Disponível em: <<http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&sruid=i0ad6adc6000015bab2d0d4e77b4a1b7&docguid=la1037990fba511e0b5ee00008558bb68&hitguid=la1037990fba511e0b5ee00008558bb68&spos=17&epos=17&td=271&context=195&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=true&startC>>. Acesso em: 20 Julh. 2017.

<sup>165</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 2. Ed. São Paulo: RT, 2008.

<sup>166</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 2. Ed. São Paulo: RT, 2008.

princípio da prevenção. Essa relação foi descrita pelo próprio autor Fiorillo, conforme o trecho a seguir:

O princípio da prevenção encontra-se presente ainda na ótica do Poder Judiciário e da Administração. Com efeito, a aplicação da jurisdição coletiva, que contempla mecanismos de tutela mais adaptados aos direitos difusos, objetivando impedir a continuidade do evento danoso, bem como a possibilidade de ajuizamento de ações que apenas visem uma atuação preventiva, a fim de evitar o início de uma degradação (através de liminares, de tutela antecipada), a aplicação do real e efetivo acesso à justiça e o princípio da igualdade real, estabelecendo tratamento paritário entre os litigantes, são instrumentos utilizados com vistas a salvaguardar o meio ambiente e a qualidade de vida.

Sob o prisma da Administração, encontramos a aplicabilidade do princípio da prevenção por intermédio das licenças, das sanções administrativas, da fiscalização e das autorizações, entre outros tantos atos do Poder Público, determinantes da sua função ambiental de tutela do meio ambiente.<sup>167</sup>

Em face de tudo que já foi mencionado, nota-se a forte utilização do TAC para compor os conflitos na área ambiental, também, ressalta-se que este instrumento já se solidificou como um dos mais importantes para a tutela deste direito.<sup>168</sup>

### **3.1 O objetivo e objeto da incidência do termo de ajustamento de conduta ambiental na Seara do meio ambiente**

A proteção dos direitos transindividuais é o objetivo principal do termo de ajustamento de conduta, conforme prevê seu instrumento normativo. Além disso, esse instituto não foi criado para favorecer aos violadores da norma, ao contrário, visa à adequação de condutas, desde que essa seja a melhor opção, mediante a prevenção, cessação ou indenização de dano à efetiva proteção ao direito tutelado, tendendo sempre que possível ao estabelecendo do “status quo anterior” da situação que encadeou o acordo.<sup>169</sup>

<sup>167</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva 2013, p.762.

<sup>168</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 2. Ed. São Paulo: RT, 2008.

<sup>169</sup> ANDRADE, Patrícia Pimentel Rabelo. O Ministério Público e a importância do termo de ajustamento de conduta na tutela adequada do meio ambiente. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 07 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35248>>. Acesso em: 20 Abr. 2017.



Nessa linha, convém mencionar que o termo de ajustamento de conduta ambiental é visto como uma maneira alternativa, adequada e eficaz na busca pela harmonia entre o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente, tendo como preceito compelir infratores ao cumprimento de uma obrigação pré-estabelecida de fazer ou não fazer. Além disso, ele mira a conformação às exigências da lei vigente ao momento da ocorrência da ameaça ou da violação do direito transindividual, para proteção ambiental.<sup>170</sup>

Além disso, esse instrumento propicia o alcance de uma resolução mais adequada tanto para quem vai propor, quanto para o autor dos danos, vez que a sua condição pessoal será levada em consideração para que o acordo alcance plenamente a sua finalidade.<sup>171</sup>

Nesse raciocínio, Fink afirma:

Quando a lei autoriza celebrar-se o ajustamento de conduta, o que se quer é que o infrator ambiental se disponha, mediante assunção de obrigações, consubstanciadas em cláusulas e condições, a recuperar o ecossistema alterado por sua ação ou atividade, de tal forma a recompor integralmente o interesse público representado pelo bem ambiental<sup>172</sup>.

No que concerne ao objetivo do termo de ajustamento de conduta ambiental, tem-se a perspectiva de que ele irá reparar integralmente e/ou prevenir o dano ambiental, consoante afirma Rodrigo Fernandes:

[...] o exercício de interpretação e discricionariedade administrativa ou técnica acompanha o processo decisório ambiental, desde os estudos prévios de impacto, passando pela própria caracterização do dano, culminando nos procedimentos de reparação consensual (na forma de um ajustamento de conduta) ou litigiosa (esta última até a execução da sentença judicial).<sup>173</sup>

<sup>170</sup> COSTA, Fernanda Pereira. *Termo de Ajustamento de Conduta*. Lex Magister. Disponível em: <[http://lex.com.br/doutrina\\_26089822\\_TERMO\\_DE\\_AJUSTAMENTO\\_DE\\_CONDUTA\\_\\_TAC.aspx](http://lex.com.br/doutrina_26089822_TERMO_DE_AJUSTAMENTO_DE_CONDUTA__TAC.aspx)>. Acesso em: 15 Julh. 2017.

<sup>171</sup> COSTA, Fernanda Pereira. *Termo de Ajustamento de Conduta*. Lex Magister. Disponível em: <[http://lex.com.br/doutrina\\_26089822\\_TERMO\\_DE\\_AJUSTAMENTO\\_DE\\_CONDUTA\\_\\_TAC.aspx](http://lex.com.br/doutrina_26089822_TERMO_DE_AJUSTAMENTO_DE_CONDUTA__TAC.aspx)>. Acesso em: 15 Julh. 2017.

<sup>172</sup> FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: Milaré, Édis (Coord.) *Ação Civil Pública – Lei 7.347/85 – 15 anos*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002, p. 132.

<sup>173</sup> FERNANDES, Rodrigo. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional*. São Paulo: Renovar, 2008, p.108.

Nesse sentido, conclui-se que o ajustamento de conduta ambiental não objetiva disponibilizar bens indisponíveis, mas potencializar as formas de reparação e/ou prevenção de danos ambientais.<sup>174</sup>

Em relação ao objeto constante do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, a doutrina salienta que há uma gradação de prioridade entre as condutas que possam ser exigidas, estando em destaque a restituição integral do dano ambiental, sucedida pela compensação ecológica e, em última colocação, a indenização de caráter pecuniário.<sup>175</sup>

Nesse contexto, conclui-se que podem constar no termo obrigações de fazer, de não fazer, de dar coisa certa, de indenização em dinheiro ou compensação por equivalente, essa última é conceituada por Fernando Reverendo Vidal Akaoui, como sendo:

Nada mais é do que a transformação do valor que deveria ser depositado no fundo de reparação de interesses difusos lesados em obrigação de coisa certa ou incerta, que efetivamente contribua na manutenção do equilíbrio ecológico.<sup>176</sup>

Assim, Filipe Augusto V. de Andrade e Maria Aparecida A. G. Villar entendem que a compensação possui atributos de “celeridade e objetividade na resolução dos problemas ambientais, notadamente onde inexistente a possibilidade de recuperação parcial ou total do ambiente adversamente impactado”.<sup>177</sup>

Tecendo ainda sobre as obrigações, um bom exemplo de termo de ajustamento de conduta celebrado com a obrigação de dar coisa certa, é o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público da Comarca de Osório/RS, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Luiz Henrique Roessler – Fepam/RS, a empresa Jazida Formiga Comércio e Extração de Areia Ltda. e o Município de Osório, com o intuito de resguardar a recuperação de danos advindos

---

<sup>174</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>175</sup> HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2715, 7 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17990>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

<sup>176</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.122.

<sup>177</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 124

da atividade mineraria, em uma das cláusulas, acordou a obrigação de a empresa oferecer um bem imóvel como garantia hipotecária.<sup>178</sup>

Ademais, importante se faz ressaltar que além da fixação de qual obrigação deverá ser cumprida e dos seus devidos requisitos de tempo, modo e lugar, deve o termo estabelecer sanções para eventual descumprimento por parte do sujeito passivo.<sup>179</sup>

Diante disso, algumas cominações previstas em compromissos de ajustamento de conduta têm sido fixadas em patamares diários, com o objetivo de fazer cessar o mais brevemente possível o descumprimento<sup>180</sup>. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho, expõe:

Para haver efetividade jurídica, é obrigatório ( e nunca facultativo!) que no instrumento de formalização esteja prevista a sanção para o caso de não cumprimento da obrigação. A cominação pode variar conforme a natureza do compromisso e os efeitos do eventual descumprimento. Como regra, a cominação consistirá em sanção pecuniária por dia de atraso no cumprimento. Poderá, porém, ser estabelecida sanção de natureza diversa, como, por exemplo, a suspensão de atividade ou a obrigação de refazer a situação anterior

---

<sup>178</sup> “Cláusula terceira: A título de garantia de que as obras de recuperação ambiental (exemplificativamente: formação de taludes adequados e cobertura vegetal) estabelecidas no Termo de Compromisso de Ajustamento firmado com a Fepam, que faz parte integrante deste, o empreendedor, no prazo de seis meses, dará em garantia hipotecária ao Município de Osório, bem imóvel no valor atual não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais). 3.a) O Município de Osório compromete-se, conforme autorização legislativa já concretizada, a receber a garantia hipotecária antes referida para, em caso de descumprimento das obrigações do empreendedor, efetivar obras recuperadoras, ressarcindo-se dos custos através da garantia recebida; 3.b) A obrigação do Município de recuperar a área degradada é limitada ao valor apurado/ avaliado do imóvel dado em garantia, evitando-se prejuízo ao erário; 3.c) As despesas cartorárias decorrentes da hipoteca correrão por conta do empreendedor. Cláusula quarta: A liberação da garantia hipotecária dar-se-á mediante as seguintes condições alternativas. 4.a) mediante Termo/Laudo da Fepam, que considere cumpridas as condições estabelecidas no Termo de Compromisso Ambiental; 4.b) se transcorridos 6 (seis) meses após o período de recuperação estabelecido no Termo de Compromisso Ambiental firmado com a Fepam, esta não emitir Termo/Laudo dando por cumpridas as condições avençadas, considerar-se-á adimplido o TCA, liberando-se automaticamente o gravame; 4.c) dentro do período de seis meses antes referido, caso o órgão ambiental comunicar o Cartório de Registro de Imóveis de Osório de que as obrigações do empreendedor não foram adimplidas, prorroga-se automaticamente o prazo estabelecido no item 4.b por igual prazo. 4.d) findo o período de prorrogação do item 4.c e dentro dele tendo a Fepam informado o Município e o Cartório de Registro de Imóveis de que as obrigações não foram cumpridas, o Município recuperará a área, podendo executar a hipoteca apurando os valores necessários para tanto.”

<sup>179</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>180</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

à violação. O tipo em si da cominação terá menos importância do que o fato de ser ela expressamente fixada no compromisso.<sup>181</sup>

Também, cabe salientar sobre a possibilidade de se obter o ajustamento de conduta ambiental preliminar nos casos em que se pretende resolver de modo parcial os problemas objetos das averiguações, todavia, ainda não se trata do acordo definitivo previsto na Lei de Ação Civil Pública, pois a sua finalidade é a obtenção de dados para a verificação da ocorrência de danos ou riscos aos bens de natureza difusa ou coletiva, tal como os causados ao meio ambiente.<sup>182</sup>

Por fim, ressalta-se que devido ao objetivo e objeto que envolve o termo de ajustamento de conduta ambiental, conclui-se que os processos de negociação para a legalização desses termos, com base na Lei de Ação Civil Pública, também dependem de preceitos éticos de probidade, decoro e boa-fé, de ambas as partes. Além disso, é necessário que as decisões sejam tomadas com um mínimo de agilidade, sob pena de ineficiência do instituto. Do mesmo modo, exige-se que as relações entre os particulares e o Poder Público sejam criadas sob bases sólidas de lealdade e confiança recíproca.<sup>183</sup>

### **3.2 Os fatores de eficácia do compromisso e os aspectos Jurídicos do Título Executivo baseado em termo de ajustamento de conduta ambiental**

Diante de tudo que já foi mencionado, entende-se o Termo de Ajustamento de Conduta como sendo um meio alternativo que tem por objetivo a tutela adequada do meio ambiente. Ademais, é patente que, uma vez oferecido, admitido e cumprido o compromisso, formada está a relação jurídica entre as partes, mas os seus efeitos poderão ser instantâneos, sucessivos ou diferidos.<sup>184</sup>

Nesse contexto, muitas vezes, para a geração de seus efeitos, o compromisso de ajustamento carece da implantação dos fatores de eficácia, os quais não o integram, mas auxiliam na busca do resultado visado. Conforme Jelinek,

<sup>181</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. Comentários por artigo. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 126.

<sup>182</sup> AKAQUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

<sup>183</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5°. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

<sup>184</sup> FRÓES, Tiago. *O Termo de Ajustamento de Conduta na tutela dos direitos transindividuais extrajudicialmente*. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/tiagofroes/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-conduta-na-tutela-dos-direitos-transindividuais-extrajudicialmente-3444>>. Acesso em: 18 Ago. 2017.

os fatores de eficácia dos negócios jurídicos em geral se aplicam ao compromisso de ajustamento, sendo eles: a) fatores de atribuição de eficácia em geral; b) fatores de atribuição da eficácia diretamente visada; c) fatores de atribuição de eficácia mais extensa.<sup>185</sup>

Os fatores de atribuição de eficácia em geral são elementos sem os quais o ato praticamente não produz qualquer efeito<sup>186</sup>. Nos ajustamentos de conduta submetidos a prazo inicial – futuro e certo, ou a condição suspensiva, esses elementos extrínsecos não são redigidos em uma cláusula específica, mas são aludidos na cláusula obrigacional que prevê o tempo e modo de cumprimento. Dessa forma, a produção de eficácia jurídica fica condicionada para momento posterior ao da celebração do ajuste e o ajustamento com condição suspensiva somente terá eficácia total quando implementada a condição.<sup>187</sup>

Seguindo esse raciocínio, Jelinek exemplifica com o seguinte caso:

Imagine-se um termo de ajuste ambiental em que o objeto seja a implantação de um projeto de recuperação de área degradada, cuja execução da prestação depende de aprovação do projeto de remediação e licença do órgão ambiental competente. Enquanto não ocorre o advento da licença ambiental, o ajuste, embora válido, não produz seus efeitos. A condição de obtenção do licenciamento ambiental faz parte do ajuste, mas uma coisa é a cláusula que estipula a obrigação e outra o evento a que ela faz referência e que é condição suspensiva de seus efeitos. O advento do evento futuro e incerto é, nesse caso, um fator de eficácia, extrínseco ao compromisso de ajustamento, do qual depende a produção de seus efeitos. Se a condição se frustra, é como se nunca tivesse existido a cláusula obrigacional respectiva, pois ela não será exigível do compromissário, salvo se o não-implemento da condição se deu por malícia do interessado.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

<sup>186</sup> AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>187</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

<sup>188</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

Todavia, cumpre destacar que Geisa Rodrigues discorda da doutrina supramencionada, pois, conforme seu pensamento:

A previsão de prazos para o cumprimento da obrigação, ou para a realização de determinados estudos, não significa dizer que o ajustamento não seja eficaz, uma vez que o decurso do prazo já é um dos efeitos do compromisso<sup>189</sup>.

Os fatores de atribuição de eficácia diretamente visada são aqueles indispensáveis para que um negócio, que já é de algum modo eficaz entre as partes, venha a produzir exatamente os efeitos por ele visados<sup>190</sup>. Antes de ocorrer esse fator de eficácia, o termo produz alguns efeitos, os quais estão a margem da normalidade do que se espera. Para melhor entendimento, pode-se citar como exemplo, um ajuste firmado por um dos sócios de certa empresa, o qual não possui poderes de administração, nesse caso o termo é ineficaz em relação à empresa em cujo nome foi praticado, exceto se vier a ser validado por quem detenha poderes para tanto, caso em que a validação retroage à data da celebração do termo de compromisso, o que significa que o ajuste é ineficaz até o momento da ratificação, para os efeitos para os quais surgiu. Esse ato de ratificação do termo é conhecido como eficácia diretamente visada.<sup>191</sup>

Os fatores de atribuição de eficácia mais extensa são aqueles indispensáveis para que um termo já com plena eficácia, aumente seu campo de ação, tornando-se oponível a terceiros ou erga omnes<sup>192</sup>. A publicidade é um exemplo desse fator.<sup>193</sup>

É necessário salientar que o compromisso de ajustamento de conduta ambiental, por abordar de um direito transindividual, deve ficar acessível para noção

<sup>189</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.179.

<sup>190</sup> AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>191</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto "O Direito por um Planeta Verde". Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

<sup>192</sup> AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>193</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto "O Direito por um Planeta Verde". Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

de todos. No entanto, isso não é um requisito para produção de seus efeitos, assim, a sua divulgação é um ato recomendável, mas não é um fator de eficácia geral, logo, a produção de seus efeitos independe de publicação.<sup>194</sup>

Outra ressalva é quanto ao preceito contido no art.79-A, § 8º, da Lei n.º 9.605/98 que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, o qual afirma que sob pena de ineficácia, os termos de compromisso efetivado pelos órgãos do SISNAMA deverão ser publicados no órgão oficial, mediante extrato. Neste caso, trata-se da celebração de termo pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), durante o processo de licenciamento. Esse termo é denominado Termo de Compromisso Ambiental (TCA), a publicidade é essencial para eficácia dele, haja vista que o instrumento em comento tem sua esfera jurídica voltada para atender questões de um número indeterminados de pessoas e, como se trata de órgãos públicos e, eles não são titulares do direito em tela, devem prestar contas à comunidade de que os limites de sua atuação estão sendo respeitados.<sup>195</sup>

Sobre a possibilidade da formação de um título executivo extrajudicial a partir do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, tem-se que partir do momento que o termo é firmado pelo órgão legitimado, ele adquire a condição de título executivo porque é documentada e também porque faz prova das obrigações pré-pactuadas. caso o sujeito passivo não venha a cumpri-lo.<sup>196</sup>

Esse caráter executivo dos termos de ajustamento é em virtude do seu eventual descumprimento das obrigações nele previstas, diante dessa possibilidade, o legislador deu força ao instituto a fim de garantir sua efetividade, consoante o art. 5º, § 6º da Lei da Ação Civil Pública “os órgãos públicos legitimados poderão tomar

<sup>194</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

<sup>195</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

<sup>196</sup> FRÓES, Tiago. *O Termo de Ajustamento de Conduta na tutela dos direitos transindividuais extrajudicialmente*. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/tiagofroes/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-conduta-na-tutela-dos-direitos-transindividuais-extrajudicialmente-3444>>. Acesso em: 18 Ago. 2017.

dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.<sup>197</sup>

Diante dessa força executiva dada ao termo, o ajuizamento de ação de conhecimento para sua aplicação se torna prescindível, pois o TAC, uma vez celebrado, pressupõe-se a aceitação do sujeito que cometeu ofensa ou causou dano ao direito ambiental.<sup>198</sup>

Ademais, cabe destacar que a doutrina majoritária afirma que um eventual compromisso de ajustamento extrajudicial incompleto ou insuficiente não implica na impossibilidade da propositura de ação civil pública por outros co-legitimados, os quais queiram reivindicar a violação do direito que prevê a proteção ao meio ambiente. Todavia, se a prestação jurisdicional almejada for à mesma prevista no termo de ajustamento, ter-se-á extinção do feito, por ausência de interesse de agir.<sup>199</sup>

Também, enfatiza-se que o ajuste extrajudicial cabe rescisão, de modo voluntário ou através de ação anulatória, no caso de ausência de legitimidade das partes, de licitude das obrigações e da regularidade formal, por exemplo, quando a vontade do ajustaste estiver viciada.<sup>200</sup>

Por fim, conclui-se que o compromisso de ajustamento de conduta ambiental compreende uma via transacional em que se necessita de alguns fatores para produção dos seus efeitos. Além disso, traz em seu bojo o caráter de título executivo extrajudicial que tem papel essencial na efetivação e cumprimento da lei frente as mais derivadas realidades fáticas que direito ambiental enfrenta e, nada

---

<sup>197</sup> FRÓES, Tiago. *O Termo de Ajustamento de Conduta na tutela dos direitos transindividuais extrajudicialmente*. Disponível em: <<https://juridocerto.com/p/tiagofroes/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-conduta-na-tutela-dos-direitos-transindividuais-extrajudicialmente-3444>>. Acesso em: 18 Ago. 2017.

<sup>198</sup> FRÓES, Tiago. *O Termo de Ajustamento de Conduta na tutela dos direitos transindividuais extrajudicialmente*. Disponível em: <<https://juridocerto.com/p/tiagofroes/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-conduta-na-tutela-dos-direitos-transindividuais-extrajudicialmente-3444>>. Acesso em: 18 Ago. 2017.

<sup>199</sup> HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2715, 7 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17990>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

<sup>200</sup> FREITAS, Gilberto Passos de. *Ilícito penal ambiental e reparação do dano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



disso impede que dúvidas ou pendências quanto ao conteúdo do termo sejam ventiladas no âmbito do Poder Judiciário.<sup>201</sup>

### 3.3 As consequências jurídicas do aparente conflito de normas

Após estudo sobre os temas de Licenciamento ambiental e termo de ajustamento de conduta ambiental, necessário se faz analisar se existe algum conflito de norma caso haja uma sobreposição do TAC sobre o licenciamento.<sup>202</sup>

Acontece que, conforme já foi mencionado, o TAC está previsto na Lei de Ação Civil Pública, isso posto, trata-se de uma lei ordinária. Em contrapartida, o licenciamento ambiental tem sua previsão na lei ordinária que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, também é delineado pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e 237/97 e, foi objeto da Lei Complementar 140/11.<sup>203</sup>

A Lei Ordinária é espécie normativa de competência do Poder Legislativo, na qual tem caráter impessoal que visa regular as matérias em que não cabe lei complementar, decreto legislativo e resolução. Assim, o campo material das leis ordinárias é residual. Além disso, trata-se de um ato que depende da apreciação do Poder Legislativo e do Poder executivo, de modo que aquele aprova e esse a sanciona. Ademais, esta lei é aprovada pelo quorum de maioria simples (relativa) de seus membros.<sup>204</sup>

Por sua vez, a Lei Complementar é espécie normativa que possui suas hipóteses regulamentares previstas na Constituição de modo taxativo. Assim, os

<sup>201</sup> FRÓES, Tiago. *O Termo de Ajustamento de Conduta na tutela dos direitos transindividuais extrajudicialmente*. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/tiagofroes/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-conduta-na-tutela-dos-direitos-transindividuais-extrajudicialmente-3444>>. Acesso em: 18 Ago. 2017.

<sup>202</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental, 6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

<sup>203</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental, 6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

<sup>204</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

assuntos no quais ela pode tratar estão predeterminados no Texto Maior. Ademais, o quorum para a sua aprovação é de maioria absoluta.<sup>205</sup>

Disto decorre que, a lei complementar tem seu âmbito material predeterminado pelo constituinte, isto é, toda matéria que deve ser necessariamente regulamentada por lei complementar está explicitamente prevista na Constituição, já no que se refere a lei ordinária, o seu campo material é exercido de modo residual. Além disso, elas diferenciam-se em relação ao quorum de aprovação, enquanto a primeira exige maioria absoluta, a segunda exige apenas maioria simples de votos para ser aceita.

No país, a Constituição Federal de 1988 atribui competência legislativa sobre assuntos do meio ambiente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme dispõe art.24, inciso VI. Como se observa, trata-se de competência legislativa concorrente, estando limitada a União a esclarecer normas gerais, conforme § 1º do art. 24. Aos Estados e ao Distrito Federal caberá a suplementação dessas normas gerais conforme a realidade local.<sup>206</sup>

Diante disso, verifica-se que as duas espécies normativas não possuem hierarquia entre elas, haja vista que ambas encontram seu fundamento de validade na Constituição, pois, na verdade, têm-se âmbitos diferenciados de atuação, ou seja, seus campos de abrangência são diversos, de acordo com as definições do constituinte originário.<sup>207</sup>

Assim, a partir das exposições supramencionadas, entende-se que não existe, em um primeiro momento, um conflito de normas, portanto, não poderia haver uma sobreposição entre o TAC e o Licenciamento Ambiental.<sup>208</sup>

<sup>205</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>206</sup> FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1405, 7 maio 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9811>>. Acesso em: 17 Ago. 2017.

<sup>207</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>208</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental,6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em:<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

<sup>208</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental,6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em:<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

Ademais, perante todo o exposto, observa-se que o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental é uma ferramenta utilizada na busca da proteção ambiental, de modo a recuperar ou compensar o dano cometido ao meio ambiente.<sup>209</sup>

Do mesmo modo, o instrumento do Licenciamento Ambiental com bases nos princípios norteadores do direito ambiental, tem como objetivo evitar que as atividades ou empreendimentos possam causar danos ou prejuízos ao meio ambiente. O licenciamento busca de todos os modos prevenir que os prejuízos e danos ocorram, ao passo que o TAC, na maioria das vezes, intervém após o evento danoso, na ocasião em que o Licenciamento Ambiental já em curso não deve ser sobrestado ou sobreposto pelo TAC.<sup>210</sup>

Sendo assim, deve-se respeitar o que já foi combinado. O TAC deve atuar no momento que houver o dano almejando recuperação ou compensação, mas deve ser feito sempre respeitando os prazos e termos do licenciamento que já esteja em curso.<sup>211</sup>

Cabe ressaltar que há situações onde o TAC é utilizado pelo órgão ambiental como condicionante da Licença de Instalação ou de para a Licença de Operação. Nesses casos, o que acontece é que no momento da renovação da licença a empresa não está adequada, assim, o órgão responsável por ela acaba firmando um TAC com objetivo de dar prazo para empresa se adequar. Desse modo, verifica-se que o TAC no âmbito da matéria ambiental prevê obrigação de desfazimento de algum ilícito ou a reparação de dano já ocorridos sob condição

---

<sup>209</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental, 6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

<sup>210</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental, 6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

<sup>211</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental, 6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

suspensiva objetivando a obtenção de licenciamento ambiental para implantação de determinada atividade ou empreendimento.<sup>212</sup>

Sendo assim, se o TAC for confeccionado com o objetivo de permitir ao infrator que já tem sua licença caçada ou cuja permissão não foi renovada, permaneça sua atividade funcionando ou adquira prazos maiores do que os previstos em sede de licenciamento haverá então uma sobreposição do TAC sobre o licenciamento, o que acaba gerando um conflito de normas, vez que, ele funcionará como um conteúdo “flexibilizador” da lei de licenciamento. Além disso, permitir que as atividades que estiverem fora dos padrões exigidos na lei continuem a operar é o mesmo que se admitir o descumprimento aos padrões ambientais legais.<sup>213</sup>

Ademais, nessas situações onde o TAC se sobrepõe ao licenciamento, acaba que a prevenção, cessação ou indenização de dano do meio ambiente poderá ficar prejudicada, vez que se estará validando, mesmo que por um pequeno prazo, que o dano continue a acontecer sem que haja penalização do seu infrator, devido ao TAC promovido<sup>214</sup>. Nesse sentido, Ari Alves exemplifica da seguinte maneira:

Uma usina de etanol que tem sua licença de operação vencida por falta de cumprimento de condição exigida em razão de questões técnicas, como a impermeabilização da lagoa de recebimento de vinhaça. Ora se é condição necessária para que a usina consiga renovar sua licença de operação a impermeabilização desta lagoa em prazos mais exíguos e no TAC realizado pelo MP tal usina consegue prazo mais extenso significa que estará legalizado o dano ocasionado ao meio ambiente em virtude da possibilidade de continuar armazenando a vinhaça de forma errada e, assim, impedindo que os demais órgãos ambientais possam aplicar sanções contra esta empresa.<sup>215</sup>

<sup>212</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental,6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direto e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em:<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

<sup>213</sup> JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em:<[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

<sup>214</sup> FREITAS. Priscila Raya Sanchez. *Instrumentos de licenciamento ambiental*. Disponível em:<<https://priscilaraya.jusbrasil.com.br/artigos/230653100/instrumentos-de-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 18 Ago.2017.

<sup>215</sup> OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. *A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas*. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental,6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direto e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em:<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

Diante desse cenário, a sobreposição do TAC pelo licenciamento poderá ocasionar prejuízos ao meio ambiente. Ademais, instituir procedimento diferente do licenciamento ocasiona uma inovação na ordem jurídica, e a supressão das etapas essenciais do licenciamento que buscam a avaliação dos impactos ambientais decorrentes de atividades e empreendimentos potencialmente causadoras de degradação podem por em risco o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida das presentes e das futuras gerações.<sup>216</sup>

Outrossim, acredita-se que havendo um conflito entre o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental e o Licenciamento Ambiental, aquele permanece válido, embora gere consequências ao procedimento do licenciamento. Além disso, é visível que o TAC tem em seu escopo o princípio da prevenção, de modo que ele é utilizado para prevenir que novos danos ocorram. Sendo assim, a melhor forma de se trabalhar quando há conflito entre esses instrumentos é haver, por parte dos órgãos públicos competente, uma maior fiscalização dos empreendimentos e atividades que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente, bem como haver um processo de licenciamento ambiental mais transparente, mais rigoroso, como também se desenvolver estratégias de ação conjunta entre o Ministério Público e os demais órgãos da Administração Pública, buscando uma melhor eficácia no resguardo do direito ao meio Ambiental.

---

<sup>216</sup> FREITAS. Priscila Raya Sanchez. *Instrumentos de licenciamento ambiental*. Disponível em: <<https://priscilaraya.jusbrasil.com.br/artigos/230653100/instrumentos-de-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 18 Ago.2017.

## CONCLUSÃO

Sabe-se que no Brasil o Direito Ambiental é fruto da interface de diversos outros ramos do direito, cuja normatização se deu, de início, em normas infraconstitucionais para depois culminar na sua constitucionalização através do advento da Constituição Federal de 1988 que ficou conhecida como a “Constituição verde”.

Desse modo, verifica-se que foram criadas normas de proteção ambiental, com medidas que buscam alertar a população da necessidade de preservação do meio ambiente e da devida conservação e reparação desses recursos para garantia da manutenção do equilíbrio ecológico, sem impedir o desenvolvimento social e econômico.

Dentre as leis que promovem a proteção do meio ambiente, a Lei 6.938/81 veio para dispor sobre Política Nacional do Meio Ambiente e instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Além disso, ela trouxe ao mundo jurídico instrumentos de proteção ambiental, dentre eles, de grande importância é o Licenciamento Ambiental, previsto no inciso IV, do artigo 9º. Este instrumento propicia a atuação da Administração Pública na proteção e preservação do meio ambiente, pois é através dele que se pode exercer o controle das atividades humanas que interferem nas condições do meio ambiente.

O Licenciamento Ambiental é uma exigência legal que objetiva promover a preservação do ecossistema, de modo que qualquer operação de empreendimento e atividade utilizadora de recursos ambientais que tenham potencial poluidor ou degradador deve ser precedida por uma série de etapas que compõem o licenciamento ambiental, sendo elas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) e, quando necessário deverá ser realizado o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental. Dessa forma, vê-se que é um procedimento administrativo que busca fazer uma avaliação anterior, para em seguida autorizar o funcionamento das atividades ou empreendimentos, a fim de que o meio ambiente seja afetado o mínimo possível.

Por sua vez, no meio dos diversos mecanismos disponíveis à defesa dos interesses metaindividuais, tal como a tutela do meio ambiente, destaca-se o Termo

de Ajustamento de Conduta Ambiental (TAC). Esta ferramenta está prevista no parágrafo 6º, do artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública e é vista como uma forma alternativa na busca pela proteção do meio ambiente, tendo como objetivo compelir infratores ao cumprimento de uma obrigação pré-estabelecida de fazer ou não fazer. Desse modo, ele mira a readequação da conduta do degradador às exigências da lei vigente ao momento da ocorrência do dano ambiental. Além disso, trata-se de um instrumento que tem caráter de título executivo extrajudicial, para que caso ele não seja devidamente cumprido, o órgão Público poderá executá-lo, conforme previsto no termo ajustado.

Ademais, quanto à utilização do TAC para resolução de conflitos ambientais, parte da doutrina entende como sendo um meio importante para a defesa do direito ambiental, haja vista que ele propicia maior rapidez nas soluções destes conflitos e evita o abarrotamento da máquina judiciária. Também afirmam que a sua utilização representa um meio adequado na promoção da proteção ambiental e no desenvolvimento social.

Assim, após o estudo destes instrumentos, foi feita uma primeira análise da aplicação das normas que os regulamentam e verificou-se que não há qualquer conflito entre elas, pois ambos são regulamentados por Leis Ordinárias. Ademais, ainda que exista a Lei Complementar 140/2011 que regulariza a competência dos entes na aplicação do Licenciamento Ambiental, não há que se falar em conflito, haja vista que as duas espécies normativas tiram seu fundamento de validade da Constituição Federal, assim, embora se diferenciem no campo de atuação e abrangência, não há hierarquia entre elas.

A segunda análise realizada teve como objetivo diferenciar os instrumentos e verificar se o TAC poderia ser sobreposto ao Licenciamento. Desta análise, conclui-se que o Licenciamento tem uma base normativa mais ampla, haja vista que é regulamentado pela Lei 6.938/81, pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 001/86 e 237/97 e pela Lei Complementar 140/11, que fixa os órgãos legitimados para promover o licenciamento.

O procedimento do licenciamento é complexo, pois após o deferimento do pedido de licenciamento ambiental, é necessária a realização das etapas de licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Além disso, embora existam, na

doutrina, diversas discussões sobre a natureza jurídica deste instrumento, acredita-se que tenha uma natureza jurídica *sui generis*, devido às suas peculiaridades. O objeto do licenciamento é a atividade ou empreendimento causador de danos e o seu caráter é eminentemente preventivo. Por outro lado, o TAC surge como um exímio instrumento no tratamento de conflitos, que é acionado pelos órgãos legitimados quando um problema ou dano já ocorreu, tem sua regulamentação encontrada apenas em leis ordinárias, como a Lei de Ação Civil Pública.

Os legitimados ativos para a propositura dele são as instituições públicas e as pessoas jurídicas de direito público. Sobre a sua natureza jurídica há uma intensa discussão, haja vista que alguns consideram ser transação, outros entendem ser negócio jurídico bilateral e há até mesmo os que enxergam ser um ato administrativo negocial. Ademais, ele tem como objetivo potencializar a reparação do dano ambiental já ocorrido, de modo a tomar do causador do dano um compromisso de que as suas condutas sejam readequadas as normas ambientais.

Outrossim, ao reconhecer a apropriada utilização destes instrumentos, verifica-se que o TAC na seara ambiental pode ser utilizado para diversos fins que visam à proteção ambiental. Todavia, às vezes ele é utilizado como um garantidor do licenciamento ambiental, de modo que os órgãos ambientais, ao verificarem a impossibilidade de concederem ou renovarem as licenças ambientais de determinados empreendimentos ou atividades, devido aos mesmos estarem se instalando ou operando fora da legalidade, acabam por firma-lo, permitindo que estes, mesmo estando fora do parâmetro previsto em lei, no momento da obtenção ou renovação do licenciamento ambiental, continuem a funcionar até que as cláusulas do TAC sejam devidamente cumpridas. Desse modo, constata-se que essa ação acaba ocasionando uma flexibilização da regra do licenciamento e, por conseguinte, provoca o descumprimento dos padrões ambientais existentes, inclusive, o previsto na Constituição Federal que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar a natureza às presentes e futuras gerações.

Logo, diante desse suposto conflito, verifica-se que o TAC permanece válido, a pesar de que a sua utilização traga algumas consequências, mas a melhor solução seria uma maior fiscalização dos empreendimentos e atividades que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ao meio ambiente, bem como



haver um processo de licenciamento ambiental mais transparente, mais rigoroso, como também se desenvolver estratégias de ação conjunta entre o Ministério Público e os demais órgãos da Administração Pública, buscando uma melhor eficácia no resguardo do direito ao meio Ambiental.

## REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008.

ALONSO JR., H. Da competência para o licenciamento ambiental. In: FINK, D.R., ALONSO JR., H., DAWALIBI, M. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ALVES JUNIOR, Edson Câmara de Drummond. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua devida proteção no ordenamento jurídico brasileiro. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.15, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11363](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11363)>. Acesso em: 18 abr. 2017.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

ANDRADE, Patrícia Pimentel Rabelo. O Ministério Público e a importância do termo de ajustamento de conduta na tutela adequada do meio ambiente. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 07 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35248>>. Acesso em: 20 Abr. 2017.

ASSOCIAÇÃO O ECO. *O que é licenciamento ambiental*. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27321-o-que-e-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 5 Maio 2017.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. São Paulo: Saraiva, 2002

BARBIERO, Laís Carla da Silva. *Licenciamento Ambiental: Resolução do CONAMA 237/97*. Disponível em: <<http://graltec.com/licenciamento-ambiental/resolucao-conama-23797/>>. Acesso em: 6 Maio 2017.

BARROS, Eduardo Vasconcelos. *Mediação como forma alternativa de resolução de conflitos*. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/mediacao-como-forma-alternativa-de-resolucao-de-conflitos>>. Acesso em: Mai. 2017.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: O caso da América Latina. *Revista de Direito Ambiental*. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31509/Prote%C3%A7%C3%A3o\\_Meio\\_Ambiente.doc.pdf](http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/31509/Prote%C3%A7%C3%A3o_Meio_Ambiente.doc.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BORGES, Ana Carolina Almeida. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.15, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11363)

juridico.com.br/site/?n\_link=revista\_artigos\_leitura&artigo\_id=11428>. Acesso em: 15 Abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 Abr. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial. Resp- 1.020.009 - RN (2007/0309650-3). Primeira Turma. Recorrente: Sindicato do com.varej.de produtos farmacêuticos do RN. Recorrido: Empreendimentos pague menos S/A. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 06, de março de 2012. Disponível em:<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21425105/recurso-especial-resp-1020009-rn-2007-0309650-3-stj/relatorio-e-voto-21425107>>. Acesso em: 16 set.2016.

BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm) >. Acesso em: 20 Abr. 2017.

BRASIL. *Resolução Nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar Nº 140, de 8 de Dezembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 22 Abr. 2017.

BRASIL, *Resolução nº001, de 23 de janeiro de 1986*. CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>> Acesso em: 20 Maio 2017.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. *Lei nº7.347, de 24 de julho de 1985*. Lei de Ação Civil Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 17 set. 2016.

BRASIL. *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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm)>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. *Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm)>. Acesso em: 10 Out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Resolução nº 125 do Conselho nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/arquivo\\_integral\\_republicacao\\_resolucao\\_n\\_125.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf)>. Acesso em: 18 Jun. 2017.

CAMARGO, Clóvis Medeiros. *A responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica de Direito privado: uma análise de sua aplicabilidade*. 36 f. Monografia: Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre, Rio grande do Sul, 2011. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011\\_2/clovis\\_camargo.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/clovis_camargo.pdf)>. Acesso em: 17 Abr.2017.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAPELLI, Sílvia. Novos Rumos do Direito Ambiental. In: HAUSEN, Enio Costa; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; ALVARES, Pércio Brasil. (Orgs.). *Temas de direito ambiental: Uma Visão Interdisciplinar*. Porto Alegre: AEBA; APESP, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública: Comentários por artigo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CINTRA, Antonio Carlos Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

COUTINHO, Ana Luísa Celino; FARIAS, Talden. *Natureza Jurídica da Licença Ambiental*. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4508/3393>>. Acesso em: 13 Maio 2017.

COSTA, Fernanda Pereira. *Termo de Ajustamento de Conduta*. Lex Magister. Disponível em: <[http://lex.com.br/doutrina\\_26089822\\_TERMO\\_DE\\_AJUSTAMENTO\\_DE\\_CONDUTA\\_TAC.aspx](http://lex.com.br/doutrina_26089822_TERMO_DE_AJUSTAMENTO_DE_CONDUTA_TAC.aspx)>. Acesso em: 15 Julh. 2017.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

FARIAS, Talden Queiroz. Aspectos gerais da política nacional do meio ambiente – comentários sobre a Lei nº 6.938/81. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.9, n. 35, dez 2006. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1544](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1544)>. Acesso em: 25 Maio 2017.

FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1405, 7 maio 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9811>>. Acesso em: 17 Ago. 2017.

FERNANDES, Rodrigo. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional*. São Paulo: Renovar, 2008.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: Milaré, Édis (Coord.) *Ação Civil Pública – Lei 7.347/85 – 15 ano*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR, Hamílton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva 2013.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

FRÓES, Tiago. *O Termo de Ajustamento de Conduta na tutela dos direitos transindividuais extrajudicialmente*. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/tiagofroes/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-conduta-na-tutela-dos-direitos-transindividuais-extrajudicialmente-3444>>. Acesso em: 18 Ago. 2017.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito processual do trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES, Bel Mariana Evangelista de Holanda Breve. *Análise da Lei Federal Complementar 140/2011: A regulamentação da competência ambiental comum*. Disponível em: <<https://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamentacao-da-competencia-ambiental-comum/>>. Acesso em: 18 Maio 2017.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005

GUERRA, Sidney. O Licenciamento Ambiental de acordo com a Lc 140/2011. 66/2012. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Ambiental*, 2012. Disponível em:

<<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015bab71e9fa1441a70a&docguid=idd54af008b7311e1ab7900008517971a&hitguid=idd54af008b7311e1ab7900008517971a&spos=19&epos=19&td=1165&context=401&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 19 Maio 2017.

HASEMANN, Ariane Maria. O termo de ajustamento de conduta ambiental e o princípio da obrigatoriedade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2715, 7 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17990>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

JELINEK, Rochelle. *Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e sugestões para aprimoramento*. Elaboração: Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em: <[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso\\_ajustamento\\_ambiental.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meioambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf)>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MACHADO, Paulo A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARQUES, Norma Jeane Fontenelle. Tutela diferenciada e meios alternativos de solução de conflitos. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.16, n. 119, dez. 2013.

Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13545](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13545)>. Acesso em: 10 jun 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 22. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: análise à luz do Anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. (Coord.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARIQUITO, Carla da Silva. Compromisso de Ajustamento de Conduta: aspectos gerais. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. v.10. Ano desconhecido. Disponível em: <<http://www.redp.com.br>>. Acesso em: 13 set. 2016.

MEDEIROS, Fernanda L. F. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. Morosidade da Justiça é a principal reclamação recebida pela Ouvidoria do CNJ. *Agência CNJ de Notícias*. 01 outubro 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62126-morosidade-da-justica-e-a-principal-reclamacao-recebida-pela-ouvidoria-do-cnj>>. Acesso em: 17 Maio 2017.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

OLIVEIRA, Glauberson Aquino. *A Perspectiva Ambiental Diante do Desenvolvimento Econômico*. Universidade Federal de Pernambuco. 2009. Disponível em:<<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/perspectiva-ambiental-diante-do-desenvolvimento-econ%C3%B4mico>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. *Considerações sobre os direitos transindividuais*. *Cognitio Juris*, João Pessoa, Ano 1, n. 2, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.cognitiojuris.com/artigos/02/06.html>>. Acesso em: 13 Jun. 2017.

OLIVEIRA FILHO. Ari Alves de. A Sobreposição do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Sobre o Licenciamento Ambiental e as suas consequências jurídicas. Congresso Internacional de Meio Ambiente e Direito Ambiental,6 – Antina 2013. Primeiro Congresso Ibero americano Direito e Gestão Ambiental – Peru, 25 e 28 de Setembro de 2013. Disponível em:<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=346c8eab253450c0>>. Acesso em: 20 ago.2017.

OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso Soares de. Conciliação, mediação e acesso à Justiça no novo Código de Processo Civil. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.18, n. 136, maio 2015. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15302&revista\\_caderno=21](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15302&revista_caderno=21)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PASSOS, Priscilla N. C. *A Conferência de Estocolmo como Ponto de Partida para a Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Revista: Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba-PR, v. 6, 25 p., 2009. Disponível em<<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/266/195>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. FARIAS, Bianca Oliveira de. O compromisso de ajustamento de conduta no direito brasileiro e no Projeto de Lei da Ação Civil Pública. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v.4, 2009. Disponível em:<<http://www.arco.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-iv/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-no-direito-brasileiro-e-no-projeto-de-lei-da-acao-civil-publica>>. Acesso em: 10 Set. 2016.

PORTO, Éderson Garin. Administração dialógica e o direito fundamental à boa administração. *Revista Páginas de Direito*, Porto Alegre, ano 15, n. 1269, 05 agosto 2015. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/index.php/artigos/316-artigos-ago-2015/7326-administracao-dialogica-e-o-direito-fundamental-a-boa-administracao>>. Acesso em: 18 Maio 2017.

- REIS, Jair Teixeira dos. Sistema de Licenciamento Ambiental no ordenamento brasileiro. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.12, n. 63, abr 2009. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5915](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5915)>. Acesso em: 10 Abr. 2017.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- RODRIGUES, Melce miranda. Política Nacional do Meio Ambiente e a eficácia de seus instrumentos. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.13, n. 74, mar 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7500](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7500)>. Acesso em: 14 abr. 2017.
- SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Noções gerais da arbitragem*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- SCAVONE JÚNIOR. *Manual de arbitragem*. 3ª ed., São Paulo: RT, 2010.
- SEGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- SILVA, Camilla Maranhão Ribas da. *Os efeitos da lei complementar 140 de 8/12/2011*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI163880,41046-Os+efeitos+da+lei+complementar+140+de+812201>>. Acesso em: 20 Maio 2017.
- SILVA, Cintia Martins da. *Termo de ajustamento de conduta: meio alternativo de proteção aos direitos transindividuais*. 2012. 33f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) Curso de Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2012. Disponível em:<<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/5300>>. Acesso em: 25 Maio 2017.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SOUSA, Luciany. Aspectos gerais de arbitragem. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v.14, n. 95, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10865](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10865)>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Instrumentos de garantia para assegurar a reparação do dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*.vol. 63. p. 135-156. Jul - Set / 2011 | DTR\2011\4214. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&sruid=i0ad6adc60000015bab2d0d4e77b4a1b7&docguid=la1037990fba511e0>>



b5ee00008558bb68&hitguid=la1037990fba511e0b5ee00008558bb68&spos=17&eps=17&td=271&context=195&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=true&startC>. Acesso em: 20 Julh. 2017.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TRENTINI, F.; DEMARCHI C. F. *Licenciamento Ambiental: sua efetividade/necessidade no município de vitória*. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_ambiental\\_felipe\\_c\\_demarchi\\_e\\_flavia\\_trentini.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_felipe_c_demarchi_e_flavia_trentini.pdf)>. Acesso em: 14 Maio 2017.

VARGAS, Sarah Merçon; BRESOLIN, Umberto Bara. Termo de Ajustamento de Conduta. *Observatório de informações municipais*: 2013. Disponível em: <[http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=40853](http://www.informacoesmunicipais.com.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=40853)>. Acesso em: 10 Ago. 2017.

VEZZULLA, Juan Carlos. *Mediação: guia para usuários e profissionais*. Florianópolis: Imab, 2001. Camaf – Câmara de Mediação e Arbitragem de Florianópolis. Disponível em: <http://www.camaf.com.br/>>. Acesso em: 10 Jun. 2017.

ZANELATO, Marco Antonio. Termo De Ajustamento De Conduta - TAC: Aspectos gerais e polêmicos. Disponível em: <[file:///F:/MONO/2008\\_mpconsumidor\\_marcoantoniozanellato.pdf](file:///F:/MONO/2008_mpconsumidor_marcoantoniozanellato.pdf)>. Acesso em: 17 Julh.2017.