

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE
PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL – TURMA V

ANDRÉ FERREIRA DE FONTES

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA:
LEGITIMIDADE, NATUREZA E SEGURANÇA JURÍDICA**

**NATAL/RN
2014**

ANDRÉ FERREIRA DE FONTES

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA:

LEGITIMIDADE, NATUREZA E SEGURANÇA JURÍDICA

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação “Lato Sensu”, apresentado ao Centro Universitário do RN como requisito final para obtenção do título de especialista em Direito Processual Civil.

Orientador: Prof. Msc. Marcelo Lauar Leite

NATAL/RN

2014

ANDRÉ FERREIRA DE FONTES

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA :
LEGITIMIDADE, NATUREZA E SEGURANÇA JURÍDICA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro Universitário do
RN como requisito final para obtenção do
título de especialista em Direito
Processual Civil.

Aprovado em: ____/____/____

Prof. Msc. Marcelo Lauar Leite
Orientador

RESUMO

Vivemos em uma era em que está posta em evidência a preocupação com o meio ambiente. Não por outra razão, tantos conflitos ambientais surgem e tendem a ser resolvidos com ações extremadas, ora em prol do meio ambiente em detrimento do desenvolvimento socioeconômico, ora o oposto. Nesse cenário, o instituto do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) aparece como uma verdadeira válvula de escape para a solução das demandas ambientais - em geral, de alta complexidade – justamente por autorizar uma solução negociada. Trata-se de uma ferramenta incrustada de divergências doutrinárias, que acabam por dificultar-lhe a aplicabilidade. Dessa forma, as principais questões que impendem ser debatidas e esclarecidas são: qual a natureza jurídica do TAC? Quem tem legitimidade ativa para celebrá-lo? Qual a segurança jurídica que a assinatura de um TAC proporciona? . Após a análise dos principais aspectos intrínsecos deste instituto e valendo-nos de uma análise doutrinária e jurisprudencial, chegamos à conclusão de que o TAC tem natureza jurídica de negócio jurídico bilateral, podendo ser celebrado (pólo ativo) pelo Ministério Público; Entes Federativos, alguns órgãos públicos; autarquias e; fundações de direito público. Pudemos ter por certo ainda que a estabilidade da relação jurídica posta depende da correta leitura desta valiosa ferramenta, sem perder de vista o conceito de desenvolvimento (*lato sensu*) e a eficiência do termo celebrado em proteger o direito tutelado.

Palavras-Chave: Direito Ambiental. Processo Civil. Termo de Ajustamento de Conduta. Natureza Jurídica. Legitimidade. (I)mutabilidade. Segurança Jurídica

ABSTRACT

In modern times, the humanity seeks to balance their acts between development and sustainability. Because of that, there are so many environmental conflicts that tend to be solved with extreme actions, sometimes in favor of the environment against the social and economic development, sometimes the opposite. In this scenario, the Commitment of conduct adjustment (CCA) pops up as a true exhaust valve for the solution of the environmental conflicts, usually with high complexity. However, this is a tool embedded of doctrinal disagreements which ends up complicate its applicability. Thus, the main questions that needs to be discussed are: what is the legal nature of the CCA? Who has the legitimacy to celebrate it? Is the subscription of a CCA able to stabilize the legal relationship between the parts involved? After pointing some intrinsic aspects of this tool, through a doctrinal and jurisprudential analysis, we concluded that the CCA has legal nature of bilateral legal business and can be signed (active pole) by the Prosecutor; Union, State or Municipalities; Autarchy or; foundations under public law. Also, could take for granted that the stability of the legal relationship depends on the correct reading of the institute, without losing sight of the concept of development (*lato sensu*) and the efficiency of the CCA in protecting the injured rights.

Keywords: Environmental Law. Civil Procedure. Commitment of Conduct adjustment. Legal nature. Legitimacy. (I)mutability. Legal certain.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	11
2.1. LEGITIMIDADE PARA A CELEBRAÇÃO DO TAC.....	11
2.2. NATUREZA JURÍDICA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	13
3. A (I)MUTABILIDADE DO COMPROMISSO FIRMADO.....	18
4. CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

Antes de adentrar na processualística, e mais especificamente no instituto jurídico do Termo de Ajustamento de Conduta, nos parece essencial contextualizar o tema. Para tanto, excursionemos sobre as linhas gerais do Direito Ambiental.

Primeiramente, essencial consignar que, por controverso que pareça, a função precípua do Direito Ambiental não é preservar o meio ambiente. O seu objeto primeiro é proteger o desenvolvimento. Explicamos:

Na valiosa lição de Amartya Sen (SEN, 2000, p. 51-71), duas são as principais visões acerca do desenvolvimento: Uma que o enxerga como um processo “feroz”, que requer sejam negligenciadas algumas preocupações e, a depender do autor, defende-se devam ser afastadas, em nome desse desenvolvimento, por exemplo, as redes de segurança social, o favorecimento “cedo demais” dos direitos políticos e civis, o “luxo” da democracia, e, por que não, o direito à qualidade ambiental.

Em contrapartida, Sen apresenta ainda uma outra ótica, sob qual o desenvolvimento é visto processo amigável, que tem na expansão das liberdades humanas seu principal fim e principal meio. Em outras palavras, desenvolver-se significa despir-se das privações daquilo que temos motivo para valorizar.

Parece-nos mais acertada a segunda visão, posto que apresenta o desenvolvimento como um crescimento mais progressivo, homogêneo e sustentável.

Assim, para os fins a que se propõe este trabalho, o termo “desenvolvimento”, quando empregado em apartado de complementos como “econômico”, “social”, “cultural” etc., carregará consigo esse sentido amplo, tal qual exposto acima.

Dito isto, é de se notar que o Direito jamais deve ser trabalhado no sentido de frear o desenvolvimento, mas, ao contrário, garantir que seja perene, constante. E., à perpetuação do progresso, a proteção ao meio ambiente é essencial.

Lastreando o que se diz, destaque-se também o princípio quarto da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento¹ (Rio 92), que enuncia

¹ Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso 16/01/2014.

que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Esse princípio sintetiza perfeitamente a razão de ser do Direito Ambiental: Ele não deve servir de ferramenta para promover a preservação pela só preservação, mas constitui elemento indissociável do desenvolvimento.

O Direito ambiental deve ser tratado, pois, como uma das ferramentas de consolidação desse conceito de desenvolvimento. Deve prezar para que o desenvolvimento ocorra sem que o homem precise se privar de um meio ambiente equilibrado.

Nessa esteira, temos que pedra angular do Direito ambiental é justamente o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Laborou nesse sentido o legislador ao redigir o parágrafo único do artigo 1º- A, do novo “Código Florestal” (BRASIL, Lei 12.651, de 25 de maio de 2012)².

Posto não ser o objeto principal deste trabalho, passaremos ao largo da discussão conceitual e adotaremos a definição dada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, segundo a qual é sustentável aquele desenvolvimento “que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”³.

O texto elaborado pela Comissão, em suas razões, vai além, corroborando com o conceito de desenvolvimento “amigável” lapidado por Amartya Sen, aduzindo para tanto que:

“a satisfação das necessidades e aspirações humanas são o maior objetivo do desenvolvimento. As necessidades essenciais de um grande contingente populacional nos países em desenvolvimento por comida, vestuário, moradia, empregos não tem sido alcançadas e além das necessidades essenciais, essas pessoas tem legítimas aspirações à melhoria de sua qualidade de vida. Um mundo em que pobreza e desigualdade são endêmicas, será sempre suscetível a crises, inclusive ambientais. **O Desenvolvimento sustentável requer a satisfação das necessidades básicas de todos e que todos tenham a oportunidade de satisfazer suas aspirações a uma vida melhor**”.(tradução livre)

2 Lei 12.651/12. Art. 1º (...) Parágrafo único: Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: (...)

3 Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/N8718467.pdf>. p54).

Outro ponto importante que consta da Declaração do Rio é o destaca, no primeiro princípio que o os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável.

Assim, sendo a promoção do desenvolvimento sustentável o objetivo maior do Direito ambiental, e sendo o homem o elemento central ao redor do qual gravitam os demais elementos do conceito de desenvolvimento sustentável, podemos inferir que, em última análise, é o desenvolvimento humano que a ciência jurídica ambiental busca salvaguardar.

Não nos tomem, todavia, por antropocentrista. Não se está a defender aqui, em qualquer hipótese, que o homem é o centro de todas as coisas e, como tal, mais importante que o meio ambiente. Se quer com as afirmações acima tão somente justificar a existência da ciência jurídica ambiental. A humanidade do futuro necessita ser protegida do homem do presente. Afinal, não fosse a intervenção humana, não haveria se falar em impacto ambiental antrópico, e por conseqüência, em direito ambiental.

Devemos, outrossim, partir do pressuposto de que todo desenvolvimento é sustentável. Isso porque, ausente a sustentabilidade, não há se falar em desenvolvimento, mas em involução; uma desconstrução travestida de progresso. Não existe evolução se tudo o que se construiu vier a ruir por não ser sustentável. Por isso é possível se falar, por exemplo, em um crescimento econômico insustentável, mas nunca em um desenvolvimento econômico insustentável.

Desse modo, a utilização da expressão “desenvolvimento sustentável” pode ser considerada um pleonasma, mas que tem sua razão histórica de existir. Isso porque há poucas décadas, a sustentabilidade ambiental parecia não fazer parte do conceito de desenvolvimento. A idéia de infinitude dos recursos naturais permeava o ideário dos homens, assim como a despreocupação com as gerações futuras, nesse particular.

De outro lado, à luz da ciência jurídica ambiental, o adjetivo “sustentável” só ganha relevância se precedido pelo conceito de desenvolvimento. Afinal, qual seria o objetivo de se buscar a sustentabilidade se não para tornar certa a possibilidade de as gerações futuras usufruírem do desenvolvimento herdado de seus precursores e poderem elas mesmas engendrar seus próprios progressos? Qual a razão de preservar o meio ambiente, senão para que a vida continue a se desenvolver?

Muito embora a teoria sobre a sustentabilidade seja essencialmente simples, está longe de ser uníssona e, por isso, é discutida ferrenha e permanentemente pelos mais diversos setores ideológicos.

Trabalhando sobre o mesmo conceito, as várias vertentes - dos preservacionistas extremados⁴ aos capitalistas mais veementes⁵ – protagonizam uma rica discussão que invariavelmente se encerra com a certeza de que a idéia de desenvolvimento sustentável pressupõe a adoção do Aristotélico caminho do meio, do equilíbrio entre vícios e virtudes, entre avanço econômico e proteção ambiental.

A ciência ambiental é relativamente jovem e, à exceção da famigerada “busca pelo desenvolvimento sustentável”, não nos parece haver nenhuma verdade ou preceito absoluto, menos ainda quanto ao modo de alcançá-lo.

Nada obstante, a solução da questão deve partir da ideia de que toda e qualquer atividade humana provoca algum impacto no meio ambiente, quer positivo, quer negativo. Não existe atividade inteiramente livre de impactos ambientais.

Por conseguinte, não existe a possibilidade de existir desenvolvimento sem que se tenha que lidar com esses impactos. A questão fundamental a ser posta, e isto é o que se tem mostrado difícil na prática, é o juízo de ponderação entre o desenvolvimento trazido por aquela intervenção humana e o impacto ambiental por ela trazido, a ser feito caso a caso.

A partir disso, o Termo de Ajustamento de Conduta mostra-se um instrumento jurídico capaz de solucionar grande parte das demandas ambientais, consistindo em uma verdadeira válvula de escape para o sistema jurídico ambiental.

Os TAC's em matéria ambiental são mais comumente realizados extrajudicialmente entre o ministério público, os órgãos ambientais e os empreendedores, não raro como exigência à concessão de licenças ambientais. Contudo, nada impede que sejam, por exemplo, formalizados nos autos de uma ação civil pública e homologados por sentença.

4 Aqui considerados aqueles que defendem a proteção absoluta da natureza independentemente de seu valor econômico.

5 Aqui considerados os defensores da preponderância absoluta do crescimento econômico sobre os recursos ambientais.

2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O Termo – ou Compromisso - de Ajustamento de Conduta está legalmente previsto no §6º do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85).

Trata-se de instituto jurídico que surgiu como um modo alternativo de solução de conflitos no âmbito de direitos coletivos (*lato sensu*), possibilitando a efetivação extrajudicial da tutela desses direitos.

Passemos, pois, a analisar as características do TAC, principiando pela legitimidade.

2.1 LEGITIMIDADE PARA A CELEBRAÇÃO DO TAC

A Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), traz em seu artigo 5º o rol de legitimados para a sua propositura. São eles: a Defensoria Pública; o Ministério Público; A União, Estados, Distrito Federal e Municípios; autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação; associações constituídas há mais de um ano e que guarde entre suas finalidades institucionais a defesa dos direitos coletivos.

Contudo, nem todos possuem legitimidade para celebrar termo de ajustamento de conduta, por força do §6º do artigo 5º, da referida Lei, que dispõe que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Assim, há que se observar que, dentre aqueles elencados no artigo 5º, apenas os órgãos públicos podem firmar TAC.

Quanto a isso, é preciso destacar, com a devida vênia, que o dispositivo não prima pela melhor técnica legislativa, e exige maior esforço interpretativo do que seria naturalmente necessário.

Nesse sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso (2002, p. 246-246) sustenta que a expressão “órgãos públicos legitimados” deve ser interpretada para abranger os entes públicos, o Ministério Público, as entidades da administração indireta e os

órgãos públicos em sentido estrito, mesmo que desprovidos de personalidade jurídica, desde que voltados à tutela dos interesses metaindividuais.

Segue o autor defendendo que as mesmo as associações civis, fundações privadas e sindicatos, embora excluídos à primeira vista do rol de legitimados para celebração de TAC, poderiam, em regime de exceção, justificada a excepcionalidade da espécie, a relevância do interesse metaindividual considerado e a idoneidade da solução negocial alvitada, realizá-lo após a oitiva do órgão do Ministério Público.

Limitando esse rol, posicionam-se José Emmanuel Burle Filho e Wallace Paiva Martins Junior (1996, p. 90), segundo quem “o legislador disse menos do que queria, pois ao aludir a *órgãos públicos* pretendeu excluir as associações e incluir os demais colegitimados, sem qualquer outra restrição”.

Assim, ainda de acordo com os autores, a melhor interpretação é a que estende o significado de *órgãos públicos* a todas as entidades que compõem a administração direta, indireta e fundacional, excluindo-se do rol disposto no artigo 5º tão somente as associações, sem a ressalva de se o admitir em caráter excepcional.

Carvalho Filho (1995, p. 134-147), de outro lado, adota entendimento ainda mais restritivo, para excluir desse rol, além das associações, os demais entes privados:

“O sentido da expressão órgãos públicos no texto em exame tem sentido mais amplo. Aqui o legislador não quis referir-se estritamente às partes componentes das pessoas públicas, como é o sentido técnico. Pretendeu contemplar, com vistas ao compromisso de ajustamento de conduta, as pessoas dotadas de personalidade jurídica de direito público e o Ministério Público, único órgão com legitimidade natural para a ação civil pública. Enfim, a permissão contida na lei se direcionou para o lado público dos legitimados, com exclusão dos entes privados. Em consequência, têm permissão para tomar o compromisso de ajustamento de conduta a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e fundações de direito público, e o Ministério Público. Não a terão, todavia, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas de direito privado (porque, embora da Administração Pública, são dotadas de personalidade de direito privado), bem como as associações que preenchem os requisitos do art. 5º, I e II. Nenhuma destas últimas pode qualificar-se como órgão público, por mais ampla que seja a interpretação do texto legal”.

Concordamos, em parte com esta última posição, porquanto contemple o caráter público que o legislador expressamente exigiu dos legitimados ativos para a firmação do TAC. Entretanto, há que se fazer a ressalva de que, por expressa

determinação legal (BRASIL, Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998)⁶, também os órgãos públicos em sentido estrito (mesmo não dotados de personalidade jurídica), detêm a legitimidade para a celebração de termo de compromisso de ajustamento de conduta.

2.2 NATUREZA JURÍDICA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Como veremos, a discussão sobre a natureza jurídica do instituto é de tal forma relevante que a adoção de qualquer das teorias abaixo elencadas transforma quase inteiramente o instituto do termo de ajustamento de conduta, as suas razões, efeitos e parâmetros.

Há várias correntes doutrinárias engajadas na definição da natureza jurídica do TAC, sendo as duas principais aquelas que o enquadram como ato jurídico unilateral, como negócio jurídico bilateral, assemelhado à transação, ou ainda a teoria mista.

Perfilhando-se ao primeiro entendimento, Carvalho Filho (2001, p. 40) ensina que o compromisso de ajustamento de conduta é o reconhecimento implícito de que a pessoa ofende interesse difuso ou coletivo e, por isso, assume o compromisso de eliminar a ofensa adequando seu comportamento às exigências legais. Em razão disso, posto que tolhida qualquer liberalidade do agente poluidor, o TAC tem de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente.

A principal razão apontada para embasar esse entendimento é o de que o TAC visa à composição de um conflito que gira em torno de direitos difusos e, portanto, indisponíveis. Assim, uma vez que os legitimados para a sua celebração não são os titulares do direito violado ou ameaçado, também não tem a prerrogativa de transacionar sobre ele. Essa teoria aporta-se também no artigo 841 do Código

6 Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores. (incluído pela Medida Provisória nº 2.163-41, de 23.8.2001).

Civil (BRASIL, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), que autoriza a transação somente quando se estiver a tratar de direitos patrimoniais privados.

A consequência lógica desse posicionamento é a de que o TAC não pode versar sobre mais nada que não seja condições e prazo para o fiel cumprimento da letra fria da lei. Não haveria aqui, a possibilidade de promover, após uma análise meritória específica de cada caso, um juízo de ponderação acerca de outras alternativas que garantissem a proteção ao meio ambiente, ao mesmo tempo que não prejudicassem o desenvolvimento.

De outro lado, Nery, citada por Milaré (2013, p. 1402), consigna o entendimento de que:

“O posicionamento contrário à negociação transacional de direitos transindividuais desenvolvido por parte da doutrina, com fundamento em sua alegada integral indisponibilidade, não é suficiente para retirar o elemento consensual do ajustamento de conduta e transformar-lhe natureza jurídica para mera concordância do interessado com aquilo quanto posto pela administração. Diversamente, muito mais do que mera aceitação por parte do administrado, entendemos que o compromisso de ajustamento é, essencialmente, um *negócio jurídico bilateral*, equiparado à transação, mas forma *sui generis* deste instituto jurídico de direito privado. A vontade do compromissário não pode ser compreendida, apenas como um mero comprometer-se a ajustar sua conduta às exigências legais. Por outro lado, evidencia-se a vontade do tomador do compromisso na celebração do negócio, e, também, na estipulação das obrigações bem como das condições de seu cumprimento. O compromisso de ajustamento é, portanto, negócio jurídico bilateral”.

Adotando um outro entendimento, o STJ já teve a oportunidade de decidir que direitos difusos são, sim, passíveis de transação, mas em regime de exceção, quando se estiver a cuidar de obrigação de fazer e se mostrar inviável o retorno ao *status quo ante*⁷.

7 PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL – AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE.1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos.2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao status quo ante.3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra.4. Recurso especial improvido.(REsp 299.400/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2006, DJ 02/08/2006, p. 229). No mesmo sentido, (TRF-1 - AC: 3744 MG 2004.38.02.003744-0, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 20/10/2008, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 09/02/2009 e-DJF1 p.98)

Por este posicionamento, embora não dito textualmente, pressupomos que considerem a natureza jurídica do TAC conforme o caso concreto, lançando mão de uma espécie de teoria mista: (1) Na hipótese de total reversibilidade do dano e possibilidade de adequação às normas ambientais, o TAC teria natureza de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva ou; (2) diante da irreversibilidade do dano e impossibilidade de adequação, teria natureza de negócio jurídico bilateral, assemelhado à transação.

Nesse sentido, por essa teoria, só seria possível a realização de um negócio jurídico em situações como a extração irregular de minério, em que é tecnicamente impossível devolver à natureza o bem atingido.

Nos parece assistir razão à segunda corrente (negócio jurídico bilateral). É que a Constituição Federal de 1988 assegura a todos, em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente equilibrado. É este o direito difuso indisponível, que se deve tentar proteger. Assim, de fato, os entes públicos legitimados não podem abrir mão do zelo pelo meio ambiente, por expressa imposição constitucional.

Entretanto, em nosso sentir, uma vez garantida a saúde ambiental, não se erigem óbices às concessões mútuas. Ora, se o objetivo do Direito Ambiental é proteger o desenvolvimento, nos parece um contrassenso inadmitir se promova uma transação que equalize, por exemplo, o crescimento socioeconômico e a proteção ambiental, ao argumento de que não se pode dispor do direito ao meio ambiente equilibrado.

Nos parece evidente que a adoção da teoria do negócio jurídico bilateral não implica em admitir que se esteja dispondo quanto aos direitos difusos, mas tão somente quanto à forma de protegê-los.

Nas ações coletivas, em que se busca resguardar direitos metaindividuais, o interesse reside menos em vencer que em obter, de algum modo, a melhor tutela do direito questionado. Por isso, muitas vezes a não celebração de um compromisso transacional comumente laboraria *contra* a tutela do interesse metaindividual.

À guisa de ilustração, um exemplo prático passado no Rio Grande do Norte: A indústria salineira do RN detém cerca de 97% da produção nacional e é responsável por parte significativa da geração de emprego e renda da costa norte do Estado. A esmagadora maioria das salinas está estabelecida às margens de cursos d'água, há pelo menos um século.

O Código Florestal de 1975 (Lei 4771/65) passou a considerar área de preservação permanente as margens dos cursos d'água, em razão do que, desde então passaram a ser travadas severas discussões acerca da remoção ou afastamento das seculares estruturas edificadas, consolidadas e estabilizadas.

Decerto que em muitos casos, essas obras inviabilizariam a atividade, por implicar na destruição de grande parte dos empreendimentos, exigindo vultosos investimentos, além exigir a paralização das atividades por grandes períodos, trazendo prejuízos incomensuráveis às empresas, que interromperiam a produção e arcariam com os custos; ao Estado que certamente arrecadaria menos em impostos, e à população que suportaria a redução dos empregos gerados pela atividade, além de assistir à redução do produto no mercado.

Com vistas a solucionar o conflito, em ação civil pública proposta pelo Ministério Público, foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta, segundo o qual as salinas puderam permanecer às margens do curso d'água, comprometendo-se, em contrapartida, a adotar medidas que minimizassem o impacto naquelas áreas, além de promover uma compensação ambiental na mesma bacia hidrográfica, o que posteriormente denominou-se de “Projeto Margem Viva”.

Assim, a avença permitiu garantir a qualidade ambiental, reduzindo os impactos nas áreas ocupadas pela imposição de adequações, além de proporcionar a melhoria na qualidade ambiental de outros trechos da bacia hidrográfica, sem prejuízo da continuidade do desenvolvimento proporcionado pela indústria.

Logo, tivesse o Ministério Público Estadual adotado a primeira visão, para considerar o Termo de Ajustamento de Conduta como ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, ter-se-ia tão somente concedido prazo para uma das atividades mais significativas do estado enforçar-se com as próprias mãos.

Do mesmo modo ocorreria se tivesse ele adotado a teoria mista (STJ), posto que o recuo das estruturas, embora antieconômico, seria tecnicamente possível.

Não nos propomos, de modo algum, a defender o direito à poluição, à degradação. Este, aliás, é indefensável. Mas tão somente que, em alguns casos, existem alternativas a serem tomadas que podem garantir o direito difuso ao meio ambiente equilibrado sem prejudicar o desenvolvimento, que é, como já vimos, a função precípua do direito ambiental.

E vamos adiante: compreendemos que, existindo essa alternativa, que preserve o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento, é **dever** – e não faculdade ou

benevolência - dos legitimados promovê-la mediante a celebração do termo de ajustamento de conduta.

Assim entendemos por uma razão: é obviamente mais eficiente a proteção ao bem jurídico em evidência quando resolvida a celeuma imediatamente, em comum acordo, do que aguardar o trânsito em julgado de um processo judicial litigioso, após todos os seus recursos e incidentes⁸.

Noutro quadrante, sendo o TAC uma solução negociada entre o poder público e o particular, é natural que se questione quanto ao risco de servirem para mascarar eventuais colusões entre as partes. Nessa seara, Rodolfo de Camargo Mancuso (2002, p. 239) lembra que o juiz dispõe de meios para pôr cobro a tais ardis e maquinações (CPC, arts. 125, III, 129). Destaca ainda que o Ministério Público, se já não for parte, será sempre *fiscal da lei*, e por certo buscará impedir tais manobras.

Outro importante aspecto que serve de barreira à “mercantilização do meio ambiente”⁹, pela assinatura de TAC’s, é a publicidade que deve ser dada ao Termo. A ciência do ato pela coletividade – bem assim pelos demais legitimados e eventuais interessados – deve ser feita mediante publicação em Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para conhecimento do público em geral.

É com a publicização, inclusive, que o TAC passa a produzir seus efeitos, pois, como destaca Akaoui, citando Alexandre de Moraes, “somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias” (2008, p. 100-101).

Pertinente também a ressalva feita por Milaré (2013, p. 1407), segundo quem, por se tratar de uma solução negociada, nada impede seja feito o ajuste tão somente com relação à parte incontroversa, valendo-se do chamado Termo de Ajustamento de Conduta Parcial. Segundo o autor, “o que se exige é que o dano seja integralmente reparado, pouco importando que a atividade reparatória seja fragmentada em mais de um instrumento”.

⁸ Sobre a prejudicialidade na demora da solução da questão ambiental, cf. as pertinentes lições de Pedro Lenza, em seu Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pág. 72/73

⁹ Expressão trazida por Leandro Moreira Barra, em sua tese apresentada no XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado “A Mercantilização Do Meio Ambiente Através Do Termo De Ajustamento De Conduta Ambiental”, 2013.

Por exemplo, um fazendeiro cuja plantação ocupa 30 hectares de área de preservação pode firmar com o legitimado ativo um compromisso de desocupação e recuperação de uma área de 10 hectares, não se chegando a um consenso com relação aos 20 restantes. Na hipótese, a área não abarcada pelo TAC deve ser objeto de outras formas de tutela como, por exemplo, a propositura de uma ação civil pública.

Do ponto de vista da proteção ambiental, é essa uma possibilidade salutar, uma vez que a exigência de que o TAC só seja firmado se abarcada a integralidade do dano pode retardar a proteção daqueles 10 hectares que poderiam já ser protegidos já de imediato.

3 A (I) MUTABILIDADE DO COMPROMISSO FIRMADO

Já destacamos que o TAC consiste em título executivo extrajudicial – se firmado extrajudicialmente – ou judicial – se homologado em juízo. Assim, dependendo da seara em que se dê, acarretará efeitos jurídicos diversos.

Por primeiro, analisemos as possibilidades e impossibilidades de revisão – judicial e extrajudicial - dos TAC's pactuados antes mesmo que se ingresse com qualquer ação judicial, ainda na fase pré-processual, de inquérito civil ou licenciamento ambiental, por exemplo.

Partamos dos ensinamentos do professor Hugo Nigro Mazzilli, citado e endossado na obra de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2013, p. 763), para quem a celebração do compromisso não impede que qualquer dos co-legitimados ativos possa discutir em juízo o próprio mérito do acordo celebrado.

Se faz necessária uma reflexão acerca das implicações desse entendimento. Não há que se perder de vista que o que se está a buscar é a garantia da continuidade do desenvolvimento e, processualmente falando, da estabilização da relação jurídica. Para tanto, é preciso esclarecer que duas são as razões que podem levar à rediscussão do ajuste em juízo: (1) vícios de legalidade/constitucionalidade ou; (2) o próprio mérito do TAC, ou seja, a forma encontrada pelas partes para restituir ou preservar o bem jurídico em foco.

Na primeira situação, nos parece não haver controvérsia quanto à possibilidade de se buscar a tutela judicial. Se o TAC foi firmado à revelia das normas aplicáveis ou estabelece contraprestação irrisória em relação ao dano

causado, por exemplo, decerto que está inquinado de ilegalidade e impende ser anulado judicialmente, quando não o for pelo próprio legitimado ativo que o celebrou. É este entendimento sumulado pelo STF¹⁰.

No entanto, não é tratada com a mesma tranqüilidade a possibilidade de se rediscutir em juízo o mérito do compromisso firmado.

Conforme já tivemos a oportunidade de defender no item 2.2, a natureza do TAC é de negócio jurídico bilateral. Como tal, deve ser mantido a menos que algum evento externo ou vício intrínseco implique em desequilíbrio, ambiental ou jurídico.

Quando o compromisso não prevê concessões mútuas, quando versa tão somente sobre prazos e condições de adequação da atividade/empreendimento à letra da lei, é certo que não devem surgir dúvidas quanto à efetividade/legalidade do TAC, já que o dano deve ser integralmente recomposto e haverá, em tese, o retorno ao *status quo ante*.

De outro lado, é preciso se ter em vista que é impossível quantificar precisamente um dano ambiental, de forma que é impraticável uma recomposição milimetricamente idêntica. Assim, mesmo nos casos em que se repute possível o retorno *status quo ante*, este sempre será “equivalente”. Afinal, por mais que se tente, 10 hectares de floresta derrubada jamais serão idênticos aos 10 hectares que forem replantados em seu lugar.

Se existe essa impossibilidade para os casos de “recomposição integral”, que dizer das situações em que se opte por transacionar a forma de recomposição do dano. Obviamente que esta deverá também buscar a equivalência, mas sem desconhecer que fatalmente se estará restaurando uma quantidade maior ou menor de dano ambiental.

Por ser assim, nos parece que uma eventual rediscussão dos termos da avença feita só terá lugar quando o descompasso entre o dano e a sua recomposição foi gritante, teratológico.

Pelo já exposto, quanto à possibilidade de revisão judicial de TAC's firmados extrajudicialmente, entendemos que é possível tão somente quanto aos aspectos de

10 STF. Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

legalidade/constitucionalidade. Quanto ao mérito, o controle jurisdicional não seria cabível, somente o sendo se a disparidade entre o dano e a recuperação avençada for de tal forma significativa que possa ser tida por ilegal/inconstitucional, por ferir a natureza compensatória do instituto e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Compreender de forma diversa, no sentido de conceber a revisão do mérito do termo pelo judiciário implicaria em um retrocesso na defesa da estabilidade das relações jurídicas. Qual a segurança que terá o legitimado passivo para assinar um termo que, sem apresentar qualquer vício, poderá ser rediscutido? Nos parece que a alternativa da solução extrajudicial consensual, que no capítulo 2.2 defendemos ser **dever** dos legitimados ativos, restaria mitigada, porquanto não garantisse coisa alguma aos interessados.

Dito isto, mais correto nos parece o entendimento esposado por Édis Milaré (2013, p. 1409), segundo quem, ao assinar o compromisso de ajustamento de conduta, o legitimado obriga-se implicitamente a não propor ação judicial para discutir a mesma questão, porquanto já esteja solucionado o conflito ambiental posto. Afinal, faltar-lhe-ia interesse de agir. É este também o entendimento adotado e sumulado pelo Ministério Público de São Paulo.¹¹

Quanto à possibilidade de revisão administrativa do TAC firmado extrajudicialmente e não homologados em juízo, destaca Fernando Akaoui (2008, p. 97-99) que o termo de ajustamento de conduta é um instrumento que não goza de imutabilidade. Caso o legitimado ativo conclua que o compromisso firmado não atende aos fins a que se propõe, pode ele convidar o interessado a rediscutir seus termos extrajudicialmente¹². Não haveria de ser de forma diversa, afinal, trata-se de um negócio jurídico, negociável, pois.

11 MPSP. SÚMULA n.º 4 . “Tendo havido compromisso de ajustamento que atenda integralmente à defesa dos interesses difusos objetivados no inquérito civil, é caso de homologação do arquivamento do inquérito.” Fundamento: O art. 5º, § 6º, da Lei n.º 8.078/90, permite que os órgãos públicos legitimados tomem compromisso de ajustamento dos interessados, o que obstará a propositura da ação civil pública e permitirá o arquivamento do inquérito civil (Pt. n.º 32.820/93).

12 Nesse sentido também, PINHO, Humberto Dalla Bernardina de, CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Compromisso de Ajustamento de Conduta: Atualidades e Perspectivas de acordo com o projeto do novo CPC*. Disponível em http://www.humbertodalla.pro.br/arquivos/compromisso_de_ajustamento_de_conduta_ncpc_-_tricia_e_humberto_291210.pdf. (Acesso em 27/01/2014)

Considerando haver mais de um legitimado extraordinário imbuído do direito/dever de tutelar direito metaindividual, não existe óbice no direito pátrio a que qualquer deles intervenha a qualquer momento para integrar o processo administrativo que culminou na assinatura do TAC. Tampouco para revisá-lo administrativamente se for o caso, especialmente considerando a mutabilidade sobre a qual se falou acima.

Não vislumbramos, todavia, haver margem para que um legitimado que não participou da avença anterior buscar a repactuação do termo sem a participação do primeiro legitimado. Assim compreendemos em razão da insegurança jurídica que se originaria de entendimento contrário. É essencial à estabilização da relação jurídica, ao menos a centralização da discussão, em contraponto a sua eventual pulverização.

Debrucemo-nos doravante sobre a possibilidade de revisão dos TAC's firmados judicialmente e/ou homologados por sentença.

Como já se falou no início deste capítulo, a homologação por sentença do compromisso firmado faz coisa julgada, tornando-o, em tese, imutável, estável. Embora o sistema jurídico brasileiro privilegie sobremaneira a segurança jurídica e, portanto, a imutabilidade das decisões com trânsito em julgado, admite-se que, em regime de exceção, seja possível a sua anulação.

No entanto, adiante-se que a modificação de decisões irrecorríveis não prevê regime especial para o Direito Ambiental, em razão do que qualquer eventual revisão deve ser processada da mesma forma que se o faz com as demais matérias.

As principais ferramentas processuais¹³ aptas a realizar tal tarefa são a (1) Ação rescisória, (2) Ação anulatória, (3) *Querela Nullitatis insanabilis*. Existe ainda a possibilidade de aplicação da (4) teoria da relativização da coisa julgada.

A Ação rescisória (CPC, 485), com prazo decadencial para propositura de 2 anos contados do trânsito em julgado (CPC, 495), visa a desconstituir decisão definitiva de mérito. É cabível quando presente(s) alguma(s) da(s) hipóteses presentes no rol taxativo do artigo 485, CPC.

¹³ Por não ser objetivo específico deste trabalho o cotejo das ferramentas processuais aptas a desconstituir a coisa julgada, deixamos propositadamente de nos aprofundar sobre o assunto, restringindo nossa abordagem à enumeração e delineações superficiais de cada uma.

A Ação anulatória tem por objeto a anulação não de atos judiciais, mas de atos das partes no processo (2010, p. 498-499). Já decidiu o STJ que é o instituto aplicável para se buscar a anulação acordos extrajudiciais homologados em juízo¹⁴, aí incluídos os TAC's. Tem prazo decadencial regido pelo direito material em questão. No entanto, o STJ já decidiu que o dano ambiental é imprescritível¹⁵, em razão do que se pode afirmar que também a ação anulatória para rediscutir TAC's ambientais não decai.

A *Querella Nulitatis Insanabilis* é o instrumento hábil para desconstituir determinado processo por ausência de citação ou por ausência de citação válida de um litisconsorte necessário¹⁶. Assim, a exemplo, uma ação civil pública proposta com o fito de apurar responsabilidades ambientais de todas as indústrias cerâmicas do Estado, culmine na celebração e homologação de um TAC, só será legítima se todos os envolvidos forem citados, por ser hipótese de litisconsórcio passivo necessário. Caso contrário, o ato poderá ser impugnado por aquele que não houver sido citado e para o qual surgir alguma obrigação do ajustamento.

A teoria relativização da coisa julgada é construção doutrinária e jurisprudencial que, como bem esclarece Daniel Amorim Assumpção Neves, tem por fundamento afastar a imutabilidade de sentenças que produzam extrema injustiça, em afronta clara e inaceitável a valores constitucionais essenciais ao Estado democrático de Direito (2013, p. 551). Segue explicando o autor que, por ausência de previsão legal, a forma de aplicação desta teoria (se em ação autônoma, incidental, prazo prescricional etc.) ainda não tem seus contornos bem definidos.

Perceba-se, contudo, que, embora existam ferramentas aptas a afastar a coisa julgada, decerto que há muito mais estabilidade em termo de ajustamento de conduta firmado e/ou homologado em juízo que em um celebrado apenas administrativamente. Mesmo porque, a homologação exige, necessariamente a participação do Ministério Público, se não como parte, como fiscal da lei, nos termos

14 STJ, 1ª Turma, REsp 450.431/PR, rel. Min. Luiz Fux, j. em 18.09.2003, DJ 20.10.2003, p. 185

15 STJ. REsp 1120117/AC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 19/11/2009

16 STJ, 3ª Turma, REsp 12.586/SP, rel. Muns. Waldemar Zveiter, j. em 08.10.1991, DJ 04.11.1991, p. 15.684.

do artigo 5º, §1º da Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, Lei 7.347, de 24 de julho de 1985), além de desenrolar-se o ajuste sob o olhar atento do Juiz.

Dessa forma, resta indiscutivelmente dificultada a perpetração de qualquer ilegalidade/inconstitucionalidade, o que sem dúvida confere maior estabilidade à relação jurídica.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho de pesquisa realizado nos permitiu vislumbrar o Direito Ambiental por uma perspectiva alternativa, que tem por fim precípua a proteção do desenvolvimento humano, contrapondo-se à visão que o põe como garantidor da proteção ambiental desatrelada do conceito de desenvolvimento.

Pudemos compreender que, nesse novo paradigma, o Termo de Ajustamento de conduta é uma das mais importantes ferramentas aptas a promover as adequações essenciais sem, necessariamente, frear o desenvolvimento e que isso só é possível se passarmos a considerar que o bem jurídico que se constitui em direito difuso a ser tutelado pelo TAC é o direito ao meio ambiente equilibrado e não a obediência cega às normas de direito ambiental.

Dessa forma, vislumbramos ser perfeitamente negociáveis as formas com que o poder público buscará a tutela desse direito junto ao cometedor do dano ambiental. Por ser assim, devemos admitir que o ajustamento de conduta tem natureza jurídica de negócio jurídico bilateral, porquanto permita concessões mútuas de parte a parte.

Concluimos também, que possuem legitimidade ativa para celebrar Termos de Ajustamento de Conduta ambiental o Ministério Público; Entes Federativos (União, Estado e Municípios), órgãos públicos (desde que integrantes do SISNAMA e com funções fiscalizatórias, de execução e controle ambiental), autarquias e; fundações de direito público.

Quanto à mutabilidade do TAC, este trabalho nos levou a vários destinos: Todos os TACs podem ser impugnados judicialmente quanto à sua legalidade, mas não quanto ao seu mérito, posto que a divergência meritória apta a ensejar uma revisão judicial precisaria ser de tal forma significativa que tornaria o ato ilegal.

Quanto às avenças firmadas extrajudicialmente e que não tenham sido homologadas judicialmente, dado seu caráter negocial, poderão ser revistas administrativamente, a qualquer tempo, pelo legitimado ativo que a celebrou, isoladamente ou com a intervenção de outro legitimado. Neste caso, não obstante poder ser feita, a revisão só seria necessária, caso fosse constatada alguma ilegalidade ou teratologia em seus termos.

A revisão de TAC's firmados judicialmente ou extrajudicialmente e homologados em juízo, posto que revestidos pela coisa julgada, gozam de maior estabilidade e de imutabilidade quase que absoluta. Entretanto, a despeito de não haver, nesse particular, procedimentos e institutos jurídicos específicos aplicáveis ao Direito Ambiental, existem ferramentas processuais hábeis a afastar a coisa julgada, em abstrato, como a ação rescisória, a ação anulatória, a *querela nullitatis insanabilis*, e a aplicação da teoria da relativização da coisa julgada.

Ao final, temos por certo que a estabilidade da relação jurídica entre as partes envolvidas no TAC depende da correta interpretação do instituto. Sustentamos, pois, que o binômio finalidade/estabilidade jurídica poderá ser alcançado se observadas todas as conclusões suso expostas.

REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverando Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BARRA, LEANDRO MOREIRA. **A Mercantilização Do Meio Ambiente Através Do Termo De Ajustamento De Conduta Ambiental**. Tese apresentada no XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado. Porto de Galinhas, 2013.

BURLE FILHO, José Emmanuel; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Compromisso de Ajustamento de Conduta e Entidades Paraestatais**. *Revista do Ministério Público de Goiás, Goiânia, n. 1, 1996*.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública : comentários por artigo**. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1995.

_____, José dos Santos. **Ação Civil Pública: Comentários por Artigo**, 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CAPRARA, Eduardo. **Natureza jurídica e efeitos do compromisso de ajustamento de conduta**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2351, 8 dez. 2009 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13989>>. Acesso em: 9 jan. 2014.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Termo de ajustamento de conduta e crime ambiental**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, ano 16, n. 190, p. 15, set. 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro – 14ª Ed. ver.ampl. e atual. Em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal – São Paulo: Saraiva, 2013**.

LENZA, Pedro. **Teoria Geral da Ação Civil Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pág. 72/73

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: Em Defesa do Meio Ambiente, do patrimônio Cultural e dos Consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil: Comentado Artigo por Artigo**. 2 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa Dos Interesses Difusos Em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor e Patrimônio Cultural**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 5. Ed. ver. Atual. E ampl. São Paulo: Método, 2013.

ONU. Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**, 1987. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/N8718467.pdf>. Acesso em 28 nov. 2013.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (RIO-92). **Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso 16/01/2014.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: Atualidades e Perspectivas de acordo com o projeto do novo CPC**. Disponível em [http://www.humbertodalla.pro.br/arquivos/compromisso_de_ajustamento_de_conduta_ncpc - tricia e humberto 291210.pdf](http://www.humbertodalla.pro.br/arquivos/compromisso_de_ajustamento_de_conduta_ncpc_-_tricia_e_humberto_291210.pdf). Acesso em 27/01/2014.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.