



O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE ACESSO À JUSTIÇA

The Conduct Adjustment Term as a mechanism for access to justice

Cláudia Marília França Lima¹
Leonardo Carvalho Rocha²
Vivian Alves Aranha³
Tiago Anderson Brutti⁴

Resumo: Diante da morosidade da esfera judicial em solucionar controvérsias e, no presente caso, em dar uma resposta célere para a coletividade frente a danos envolvendo interesses difusos e coletivos, faz-se necessário compreender o instrumento extrajudicial do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, regulado pela Lei da Ação Civil Pública, como um mecanismo de acesso à justiça. Este artigo busca refletir acerca da celebração do TAC e dos danos à coletividade, de modo a garantir a solução da controvérsia e o pleno acesso à justiça para a população lesada. A pesquisa foi desenvolvida a partir do método qualitativo e dedutivo, utilizando o procedimento bibliográfico. Assim, o texto apresenta um estudo sobre o conceito, as características, a negociação e o arquivamento do Termo de Ajustamento de Conduta. Como resultado da pesquisa foi possível identificar que o TAC se encontra em consonância com o princípio do acesso à justiça, porquanto permite a solução da controvérsia sem o dispêndio dos recursos judiciais, fazendo com que a população lesada pelo dano tenha uma resposta célere, eficaz e econômica.

Abstract: In view of the slowness of the judicial sphere in resolving controversies and, in this case, giving a quick response to the community in the face of damages involving diffuse and collective interests, starts the need to exalt the Term of Adjustment of Conduct, an extrajudicial instrument provided for in the Law, begins Public Civil Action, as a mechanism for access to justice. Therefore, there was a need to reflect on the conclusion of the Conduct Adjustment Term with the potential to cause harm to the community, in order to guarantee the solution of the controversy and full access to justice for the injured population. The elaboration of this scientific article develops from the qualitative method with deductive research method and bibliographic procedure method. Thus, the research presents a study on the concept, characteristics, negotiation and filing of the Conduct Adjustment Term and, afterwards, the work aims to make a dialogue between the conclusion of the adjustment with the potential cause of the litigation and access justice of the affected population. As a result of the research, it was possible to identify that the Conduct Adjustment Term is in line with the principle of access to justice, as it allows the solution of the dispute without the expenditure of judicial resources, making that the population injured by the damage have a fast, effective and economical response.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta. Extrajudicial. Acesso à Justiça.

Keywords: Conduct Adjustment Term. Extrajudicial. Access to justice.

¹ Discente do curso de Direito, da Universidade de Cruz Alta - Unicruz, Cruz Alta, Brasil. E-mail: claufl1903@gmail.com

² Discente do curso de Direito, da Universidade de Cruz Alta - Unicruz, Cruz Alta, Brasil. E-mail: leonardocarvalhorocha@gmail.com

³ Discente do curso de Direito, da Universidade de Cruz Alta - Unicruz, Cruz Alta, Brasil. E-mail: vivian5239@outlook.com

⁴ Doutor em Educação nas Ciências – UNIJUÍ. Docente do Programa de Pós-Graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social – UNICRUZ. Cruz Alta, RS, Brasil. E-mail: tbrutti@unicruz.edu.br



1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A demora em dar uma resposta rápida a população é apontada como um dos maiores problemas do judiciário brasileiro. Isso ocorre devido a busca excessiva ao Judiciário que causa uma grande quantidade de processos em tramitação, uma elevação no congestionamento e, conseqüentemente, a lentidão do judiciário em responder aos anseios da coletividade. Nasce, assim, a necessidade de se discutir acerca de meios de proteção a interesses difusos e coletivos mais céleres que o ajuizamento de ações no judiciário, de forma a garantir o acesso à justiça e concretizar a harmonia social.

Debater a proteção de interesses difusos e coletivos de modo mais célere perpassa, necessariamente, pelo estudo de instrumentos extrajudiciais disponíveis em nosso ordenamento jurídico. O Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento extrajudicial que surgiu com o advento da Lei de Ação Civil Pública. O ajustamento visa, em síntese, o tratamento de conflitos com a adequação da conduta de um violador ou potencial violador de direitos difusos e coletivos. É, desse modo, um acordo extrajudicial celebrado pelo órgão público e o potencial causador do dano de forma a adequar a conduta do transgressor às exigências legais.

O TAC, assim, é um facilitador do acesso à justiça. O ajustamento extrajudicial é um dos meios que se põe a serviço da proteção dos direitos difusos e coletivos. E o faz, por vezes, de forma autônoma, como instrumento independente, permitindo não só o prévio esclarecimento de fatos para a formulação da demanda, mas também o equacionamento da crise verificada no direito material. Tudo isso sem a movimentação da morosa máquina judiciária.

Perante esse contexto, a pesquisa possui a seguinte problemática: a atuação extrajudicial dos órgãos legitimados na Lei da Ação Civil Pública, por meio da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento extraprocessual, possibilita que haja a apuração e solução dos danos causados à coletividade? E, ainda, o Termo de Ajustamento de Conduta é um mecanismo de acesso à justiça para as populações lesadas?

Com relação à estrutura da pesquisa, inicialmente, será apresentada a natureza jurídica, os órgãos legitimados para propor o acordo e as características do Termo de Ajustamento de Conduta. Dominados os conceitos referidos, abordar-se-á as questões envolvendo as vantagens do ajustamento, bem como a celebração do acordo como forma de proporcionar o acesso à justiça as populações lesadas.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativo bibliográfica. A pesquisa é qualitativa porque tem a intenção de abordar a problemática, a partir da interpretação de fenômenos que dela derivam, buscando atribuir significado para eles considerando que “há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (FREITAS; PRODANOV, 2013). E é bibliográfica, ao ponto que o procedimento se dará pela análise de textos já publicados, tais como livros, artigos científicos, doutrinas, legislação infraconstitucional e constitucional.

Ademais, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois “[...] têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos” (GIL, 2002), visto que analisa os fatores da atuação extrajudicial, por meio da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta frente aos danos causados à coletividade.

A pesquisa, ainda, qualifica-se pelo método de abordagem dedutivo. O raciocínio dedutivo tem o objetivo de explicar o conteúdo das premissas. Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chegando a uma conclusão (PEREIRA, 2019).

Por fim, identifica-se como método de procedimento comparativo. Lakatos e Marconi (2019) descrevem esse método como aquele que se institui a partir da explicação de acontecimentos, por meio da análise de um “dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais”

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Natureza Jurídica, órgãos legitimados para propor o acordo e características do Termo de Ajustamento de Conduta

O Termo de Ajustamento de Conduta é um meio excepcional de transação, cabível nos casos expressos em lei que tem o intuito de permitir que o potencial agressor atenda aos interesses do direito tutelado. Dispõe o artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei 7.347/ 1985, ao disciplinar a Ação Civil Pública que pode ser celebrado o compromisso de ajustamento de conduta, elencando que “órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados

compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (BRASIL, 1985).

Rizzardo (2014) elucida que o Termo de Ajustamento de Conduta é o acordo pelo qual as partes acertam a assunção, a cargo daquele que causou o dano ou ofensa aos interesses difusos e coletivos, do compromisso dirigido a evitar novos danos e a ressarcir os prejuízos causados, ou a compensar as lesões que causou. É, por assim dizer, um mecanismo que serve não apenas para prevenir litígios, mas também para colocar um fim à ação em andamento. Nesse sentido, o Termo de Ajustamento não se trata de uma mera transação, no sentido de concessões mútuas e comuns acordos de natureza privada e sim de um acordo onde as partes debatem para chegar a um consenso acerca da melhor forma que o transgressor ajusta sua conduta às exigências legais, isto é, se coaduna e se submete à lei, assumindo determinados compromissos e encargos previstos no TAC.

O Termo de Ajustamento de Conduta, em verdade, é um título executivo extrajudicial, devendo ser revestido de certeza e liquidez. Assim, dispensa a homologação judicial se o termo for realizado nos autos de inquérito civil ou em procedimento administrativo semelhante, de modo que somente será necessária a sua homologação se o acordo for realizado nos autos de processo judicial em andamento. O ajustamento permite, antes da propositura da Ação Civil Pública, que o causador da lesão aos interesses difusos e coletivos, por exemplo, comprometa-se a reparar a sua conduta, paralisar a atividade que continua a causar a lesão, estabelecendo, inclusive, prazo para o cumprimento do acordo (SIRVINKAS, 2019).

André Saddy (2015, p. 18), no mesmo sentido, aduz:

Os TACs são compromissos de adequação de determinada conduta ao ordenamento jurídico. Os TACs nada mais são que promessas do suposto infrator de, sob pena de sofrer cominações, adequar seu comportamento à lei, tal como ocorreria se esta jamais tivesse sido violada (SADDY, 2015, p. 18).

Dessa forma, o Termo de Ajustamento de Conduta é um negócio bilateral, pelo qual os transgressores assumem, perante os órgãos legitimados, obrigações litigiosas para compensar/reparar os danos causados a direitos difusos e coletivos. É, assim, um acordo celebrado entre as partes interessadas na resolução do conflito causado, de forma que o transgressor adequa a sua conduta às exigências legais. O TAC tem natureza jurídica de título executivo extrajudicial, ou seja, pode ser cobrado em juízo acaso o potencial causador dos danos não cumpra com as obrigações assumidas no ajustamento.

Acerca da legitimidade para propor o Termo de Ajustamento de Conduta, Ferrasesi (2010) afirma que o ajustamento pressupõe dois polos, ou seja, de um lado figura o órgão público responsável pela proteção do direito difuso, coletivo ou individual homogêneo. De outro lado, o sujeito que causou ou possa causar o dano. Podem celebrar o compromisso os seguintes órgãos: a) O Ministério Público; b) a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal; c) as entidade de órgãos da administração pública, direta ou indireta, embora sem personalidade jurídica, destinados à defesa dos interesses difusos e coletivos; d) as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham por escopo a prestação de serviços públicos.

Nesse sentido, podem propor o Termo de Ajustamento de Conduta, todas as entidades discriminadas no art. 5º da Lei n. 7.347 e no art, 82 da Lei n. 8.078 e ficariam excluídas as associações civis, as fundações privadas e as entidades da administração indireta, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas, que são as pessoas jurídicas que exploram atividades econômicas e com o regime próprio de empresas privadas, embora tenham a participação do Poder Público na constituição do capital (RIZZARDO, 2014).

Nota-se que o Termo de Ajustamento de Conduta é um acordo que pode ser firmado com o transgressor de direitos difusos e coletivos com órgãos que foram devidamente legitimados em lei. No ponto, observa-se que podem celebrar o acordo órgãos da administração direta, por exemplo, União, bem como órgãos autônomos como o Ministério Público, por meio do Inquérito Civil.

O Termo de Ajustamento de Conduta, por se tratar de um acordo específico firmado entre um particular e um órgão legitimado, possui particularidades e segue regras estabelecidas. Sobre as suas características, Sirvinskaskas (2019, p. 976) destaca:

- a) é tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública;
- b) nele não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado. O causador do dano assume a obrigação de fazer ou não fazer (ajustamento de conduta às obrigações legais);
- c) dispensam-se testemunhas instrumentárias;
- d) dispensa-se a participação de advogados;
- e) não é colhido nem homologado em juízo. Se for colhido em juízo, passa a ser título executivo judicial (art. 475-N, III, do CPC);
- f) o órgão público legitimado pode tomar o compromisso de qualquer causador do dano, mesmo que este seja outro ente público (só não pode tomar compromisso de si mesmo);
- g) é preciso prever no próprio título as cominações cabíveis, embora não necessariamente a imposição de multa;
- h) o título deve conter obrigação certa, quanto à sua existência, e determinada, quanto ao seu objeto, e ainda deve conter obrigação exigível. O compromisso obtido constitui título executivo extrajudicial (SIRVINSKASKAS, 2019, p. 976).

Assim, o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento que tem eficácia de título executivo extrajudicial, não exigindo aprovação judicial para ter validação. O compromisso de ajustamento é tomado pelos legitimados para a Ação Civil Pública e tem o objetivo de que o causador de danos a interesses difusos, coletivos ou interesses individuais assumam a responsabilidade de ajustar a sua conduta às exigências definidas em lei. É, portanto, um mecanismo que serve para prevenir o litígio judicial e pôr fim ao dano que vem sendo causado por assim dizer, um mecanismo que serve não apenas para prevenir litígios, mas também para colocar um fim à ação em andamento.

3.2 Negociação, vantagens e Termo de Ajustamento de Conduta como fator de solução dos danos causados à coletividade

O Termo de Ajustamento de Conduta é um acordo celebrado entre o transgressor com o órgão legitimado. A negociação do TAC ocorre de maneira diferente a de um contrato “normal”. Acerca da negociação, Fernandes (2015) explica que o membro tomador do compromisso deverá preparar-se para negociar de forma objetiva, clara e eficiente, sendo que toda negociação deve ser conduzida com o objetivo de atingir os fins inicialmente colimados. Desse modo, a minuta inicial é criada se pensando na possibilidade de que, como em qualquer tratativa, a parte solicite alterações nas obrigações principais e secundárias, incluindo-se valores em cláusulas penais. Dessa forma, o causador do dano tem a vantagem, após demonstrar a responsabilidade social em ajustar sua conduta, de não ser réu em uma Ação Civil Pública em que se poderá pedir e punir, sendo que, após o cumprimento das obrigações principais e acessórias definidas no acordo, o arquivamento do TAC é a medida que se impõe.

O mecanismo tem vantagens frente ao modo tradicional de solução de conflitos. O principal benefício do ajustamento de conduta é a solução do problema fora da alçada morosa do judiciário. Além disso, como o nome diz, trata-se de um “ajuste”, ou seja, um acordo entre os interessados, de uma forma a negociar a solução do litígio. Os celebrantes negociam com os seus termos, de modo que o transgressor ou iminente transgressor do dano tem necessariamente seu ponto de vista levado em consideração na elaboração das cláusulas constantes no acordo, o que, inclusive, pode ser fundamental para que não venha a desonrar o ajustamento celebrado (FERRARESI, 2010).

O TAC, desse modo, pode ser visto como um verdadeiro fator de acesso a solução do dano causado, de forma a garantir ao acesso à justiça a população lesada. Ferraresi (2010)

ensina que o acesso à justiça ocupa a posição de “garantia-síntese” de todos os princípios constitucionais do processo civil. O termo não significa apenas acesso ao poder judiciário, ou seja, o ingresso em juízo, mas tem uma abrangência e um significado muito maior. O acesso à justiça visa a garantia de proteção a todas as formas e espécies de direito, em sentido material e formal. É a aproximação da ordem jurídica justa e perfeita, isto é, acesso à justiça substancial.

Nesse sentido, observa-se que o Termo de Ajustamento de Conduta age como um verdadeiro fator de acesso à justiça, vez que proporciona a solução do litígio fora do alçada do judiciário. O TAC, ao impedir a morosidade judicial e garantir que o transgressor seja ouvido acerca das cláusulas constantes no acordo, permite que os danos causados a direitos difusos e coletivos sejam solucionados de forma mais célere.

Na via extrajudicial, o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser entendido como um instrumento de solução de conflitos de forma negociada, ou seja, um acordo mútuo entre as partes. É, assim, uma maneira de proteção dos direitos difusos e coletivos que complementa a via jurisdicional e garante o princípio de acesso à justiça as populações lesadas, permitindo a solução da controvérsia sem o dispêndio dos recursos judiciários, de uma forma célere, eficaz e econômica. Inclusive, o objeto do ajuste poderá versar sobre qualquer direito supraindividual, como por exemplos, o meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infrações da ordem econômica e urbanística (FERRARESI, 2010).

Nota-se, ainda, que, quando o transgressor do dano cumpre integralmente as condições assumidas, encerra-se definitivamente a investigação e apuração do dano sem a interferência judicial. Dessa forma, tendo sido cumprido o compromisso de ajustamento que atenda integralmente à defesa dos interesses difusos objetivados, é caso de homologação do arquivamento do procedimento administrativo que acompanhava a fiscalização do Termo de Ajustamento de Conduta (SIRVINKAS, 2019).

Saddy (2015, p. 25) aponta:

O TAC poderá beneficiar todas as partes envolvidas: as agências, porque reduziriam seus custos com recursos financeiros, humanos e tecnológicos; os agentes regulados, porque poderiam ter um desconto proporcional ao número de procedimentos substituídos; por fim, os consumidores/usuários, porque o interesse público estaria, necessariamente, tendo de ser atingido (SADDY, 2015, p. 25).

Dessa forma, o compromisso de ajustamento concorre muito para o acesso da harmonia e paz social. Trata-se de instrumento que tem merecido intensa utilização, porque,

por meio dele, morrem no nascedouro inúmeras demandas judiciais, o que traz grande proveito enorme para a coletividade, além do que, pela solução consensual do termo de ajustamento de conduta há uma maior celeridade, de forma que as populações lesadas pelos danos apurados no TAC tenham uma resposta efetiva de forma mais rápida e eficaz.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve por escopo analisar, por meio da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, o papel desempenhado pelos legitimados para garantir o pleno acesso à justiça as populações lesadas por danos a direitos individuais e coletivos.

No ponto, foi possível observar que o Termo de Ajustamento de Conduta se trata de uma forma muito superior a solução morosa e cheia de burocracias provinda da esfera judicial. Isso porque o TAC, além de ter um procedimento mais célere que o processo judicial, também leva em consideração a opinião de quem lesionou, ganhando-se eficácia e garantia de que o acordo será cumprido. Inclusive, na hipótese de descumprimento, o órgão celebrante poderá apenas executar o ajustamento, vez que tem caráter de título executivo extrajudicial.

Dessa forma, nota-se que o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento disposto em nosso ordenamento jurídico disposto aos órgãos legitimados, que tem a capacidade de antecipar a resolução dos problemas e danos causados de um forma muito mais célere e eficaz do que se fosse ao juízo, considerando as complicações/burocracias, bem como a demora dos mecanismos jurídicos que fazem a solução judicial definitiva chegar anos mais tarde. Assim, o acordo consegue agir como verdadeiro fator de acesso à justiça às populações lesadas, porquanto antecipa a solução do problema e possibilita que o causador repare o dano da melhor forma possível.

Portanto, deve ser reconhecida a importância do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento extrajudicial forte e efetivo no combate aos danos causados a direitos difusos e coletivos. O TAC busca a resolução do conflito causado a coletividade de uma forma pacífica, de forma que o poluidor/degradador firma o compromisso de reparar/compensar a ação realizada e, com isso, evita a morosidade e o conflito da justiça.

Assim, o ajustamento de conduta, por todas as vantagens apontadas, deve ser entendido como um instrumento extrajudicial de conflitos de forma negociada que é apto para solucionar os danos causados a coletividade. O TAC, assim, permite a resolução do problema sem o

dispêndio dos recursos judiciais, de uma forma célere, eficaz e econômica, garantindo o pleno acesso à justiça as populações lesadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a Ação Civil Pública.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 29 set. 2020.

FREITAS, Ernani Cesar; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do Trabalho científico**: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Fevale, 2013.

FERNANDES, Guilherme Neto. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública**. São Paulo: Atlas S.A, 2013.

FERRARESI, Eurico. **Inquérito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Florense, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A, 1999.

LAKATOS, Maria Eva; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2019.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Metodologia da Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

RIZZARDO, Adroaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SADDY, André. **Termo de Ajustamento de Conduta em Procedimentos Sancionatórios Regulatorios**. 2015. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4115633/mod_resource/content/0/Termo%20de%20Ajustamento%20de%20Conduta%20em%20procedimentos%20sancionat%C3%B3rios%20regulat%C3%B3rios.pdf. Acesso em: 7 out. 2020.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.