



**Leticia Rodrigues Vicente**

**DISCIPLINA JURISPRUDENCIAL DO TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA:  
requisitos de validade nos precedentes judiciais**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação  
Pública da Sociedade  
Brasileira de Direito  
Público – SBDP, sob  
orientação da Professora  
Juliana Bonacorsi de  
Palma.**

**SÃO PAULO**

**2017**

## **Resumo**

A presente pesquisa busca diretrizes para a validade do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) previsto pela Lei nº 7.347 de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), em matéria ambiental, por meio de precedentes judiciais. A preocupação por trás dessa investigação é pautada na vagueza normativa, uma vez que a Lei da Ação Civil Pública se limita a conceder uma mera autorização aos órgãos públicos para celebrar acordos, sem estabelecer critérios ou parâmetros claros. Essa lacuna pode gerar obstáculos à viabilização da atuação administrativa consensual e levar à judicialização dos termos, em face do princípio da legalidade – afinal de contas, se a Administração está adstrita às normas, como saber se ela atua dentro do direito diante da ausência ou incerteza destas? Assim, tendo em vista a proibição do Judiciário de se recusar a julgar quando provocado e seu ônus argumentativo, os Tribunais são forçados a construir normas para controlar a validade nos casos concretos, e este estudo busca compreendê-las e compilá-las.

**Decisões citadas:** AC nº 2001.51.09.000449-0 (TRF-2); REsp nº 840507/RS (STJ); AC nº 2004.51.09.000483-0 (TRF-2); e REsp nº 802060/RS (STJ).

**PALAVRAS-CHAVE:** Termo de Ajustamento de Conduta; direito administrativo; atuação administrativa consensual; requisitos de validade judicial; jurisprudência do TJ-SP e dos Tribunais superiores.

## **Notas de agradecimentos**

Para ser sincera, antes de escrever essas notas, tive uma grande resistência interna. Não porque não me sentisse agradecida – eu me sinto muito, na verdade –, mas porque talvez fosse mais adequado chamá-las de notas de “agradecimentos e desculpas”.

Então porque não consegui me convencer do contrário, gostaria de pedir desculpas à minha família e aos amigos, pessoas de quem não pude estar de perto durante este ano, pelo tempo em que dediquei a este trabalho e sua concepção ou a outros projetos que desenvolvi. Existe saudade por trás de cada uma dessas linhas.

Gostaria de me desculpar também com aqueles que não pude ajudar da melhor forma, seja aos que eu havia dito que ajudaria, seja aos que eu era, em certa medida, obrigada a tanto. Doe bem mais em mim não ter sido capaz de estar tanto ali por vocês, e eu sinto muito. Existe um pedido de perdão por trás dessas linhas.

Por sugestão da minha orientadora, esta é a última parte deste trabalho que escrevo. Decidi que seria assim não só porque ela me inspira profissional e pessoalmente, mas também porque seria mais bonito e sincero se eu não estivesse 100% preocupada com cada uma das minúcias do tema que escolhi – e, verdade seja dita, o risco de me esquecer de alguém seria bem menor.

Então, agora sim, as propriamente ditas notas de agradecimento, da forma mais direta do meu coração que consegui, porque cada uma das pessoas abaixo nunca mereceria menos.

Às minhas colegas e companheiros da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, por tudo que vivenciamos conjuntamente, por todas as coisas sensacionais que aprendemos e pelo apoio para tornar isto possível. Meu ano foi com certeza mais belo por conhecer vocês. Especialmente, à Coordenação, Guilherme, Nathália e Yasser, por toda a dedicação e atenção.

À minha tutora, Marina Arvigo, pelo cuidado e pela atenção que teve comigo e com minha parceira de jornada, Giovanna Micali, mesmo durante tempos difíceis. Tivemos a sorte de encontrar alguém tão especial assim para nos guiar.

À equipe da Competição Brasileira de Arbitragem da FGV, que acabou se tornando minha família durante esses três anos de jornada mais do que eu gostaria de admitir. Desde 2015, encontrei nessas pessoas amigos inestimáveis, um lugar para me desenvolver, para ajudar outros a se desenvolverem, coragem e garra para seguir em frente e, o mais importante talvez, o significado verdadeiro do que é trabalhar em equipe. Em especial, ao Pedro Felipe, por acreditar em mim, por todos os puxões de orelha e por todo o carinho, ao José Victor, por sermos tão diferentes e ao mesmo tempo

concordarmos tanto, ao Gustavo, por todas as caronas e conversas profundas, e ao Bruno, por toda a parceria.

Aos melhores amigos e amigas que eu poderia ter. Especialmente, à Larissa e à Marina, por me ensinarem que a distância em anos e quilômetros é proporcional a amizades sinceras; à Juliana, que sempre me dá força quando eu mais preciso; à Anna, por dividir comigo momentos tão únicos e especiais; à Giovana, por ser exatamente quem ela é; à Marcella, pelas risadas infinitas que eu poderia dar com ela.

Aos meus queridos e queridas do SCB, Amauri, Jhonata, Maria, Octávio e Victória, por todas as coisas e histórias que não caberiam aqui. Vocês me ensinaram que eu posso sempre ser eu mesma, e que isso é especial, e que isso é amável. Mesmo com todas as nossas diferenças, eu não trocaria vocês por nada. Passamos tempo demais juntos, e eu espero que continuemos passando.

À minha orientadora Juliana Palma, por ser uma das pessoas mais maravilhosas que eu já conheci. Obrigada por toda a dedicação, todas as dicas e, principalmente, por ser uma inspiração para mim. Foi um presente poder contar com você.

À minha (grande demais) família, especialmente à Luzia, à Viviane, à Daniela e ao Omar.

Por fim, como não poderia deixar de ser, ao núcleo duro da minha vida, à Adriana, ao José e à Nathália, por fazerem de mim quem eu sou, por me apoiarem em absolutamente tudo e serem muito mais do que eu mereço. Amo vocês.

Como em tudo o que eu faço, existe um pouco de vocês por trás de cada uma dessas linhas. Muito obrigada por isso também.

### **Lista de Abreviaturas**

Ação Civil Pública	ACP
Agravo de Instrumento	Ag
Apelação Cível	AC
Confira	Cf.
Conselho Nacional do Ministério Público	CNMP
Conselho Superior do Ministério Público Federal	CSMPF
Constituição da República Federativa do Brasil	CF
Recurso Especial	REsp
Superior Tribunal de Justiça	STJ
Supremo Tribunal Federal	STF
Tribunal de Justiça de São Paulo	TJSP
Tribunal Regional Federal da 1ª Região	TRF-1
Tribunal Regional Federal da 2ª Região	TRF-2
Tribunal Regional Federal da 3ª Região	TRF-3
Tribunal Regional Federal da 4ª Região	TRF-4
Tribunal Regional Federal da 5ª Região	TRF-5

## Sumário

Lista de Abreviaturas .....	5
Sumário .....	6
I. Introdução .....	9
II. Metodologia .....	14
1. Recorte temático .....	14
2. Recorte institucional: seleção dos Tribunais.....	14
3. Recorte processual: seleção do tipo de decisão.....	15
4. Método de busca das decisões .....	16
a) Resultados do STF .....	16
b) Resultados do STJ.....	17
c) Resultados do TRF-1 .....	17
d) Resultados do TRF-2 .....	17
e) Resultados do TRF-3 .....	18
f) Resultados do TRF-4: .....	18
g) Resultados do TRF-5 .....	19
h) Resultados do TJSP:.....	19
5. Filtro de pertinência .....	20
6. Método de leitura e extração dos requisitos.....	21
7. Método de seleção dos casos mais importantes .....	22
III. Dinâmica de controle judicial dos requisitos de validade de TAC .....	24
1. O Caso Ribeirão do Cemitério (AC nº 2001.51.09.000449-0, TRF-2).....	24
2. MP-RS v. Vergílio (REsp nº 840507/RS, STJ).....	27
3. MPF v. Dalva (AC nº 2004.51.09.000483-0, TRF-2) .....	28
4. O Caso Agência Florestal de Lajeado (REsp nº 802060/RS, STJ) .....	29
IV. Os requisitos de validade nos precedentes judiciais .....	33
1. As cláusulas devem ser livremente negociadas entre as partes .....	33
2. É necessária a manifestação de vontade das partes expressa por meio de assinatura .....	35
3. A anuência de apenas um órgão público legitimado é suficiente.....	38
4. O TAC é um negócio jurídico e, portanto, deve preencher os requisitos do art. 104 do Código Civil .....	40
a) Agente capaz e legitimado .....	41

b) Objeto lícito, possível, determinado ou determinável .....	42
c) Forma .....	43
5. O TAC deve prever apenas obrigações de fazer, de não fazer e/ou de dar quantia a título indenizatório .....	43
6. O TAC deve se adequar à reparação e à prevenção do dano ao interesse difuso ou coletivo .....	44
V. O que a experiência a partir dessa dinâmica de controle nos indica? ...	46
VI. Conclusão: atando as pontas do Direito Administrativo a partir da disciplina normativa jurisprudencial do TAC.....	50
Bibliografia .....	52
Anexos .....	54

“O meu fim evidente era atar as duas pontas da vida, e restaurar na velhice a adolescência. Pois, senhor, não consegui recompor o que foi nem o que fui. Em tudo, se o rosto é igual, a fisionomia é diferente. Se só me faltassem os outros, vá; um homem consola-se mais ou menos das pessoas que perde; mas falto eu mesmo, e esta lacuna é tudo.”

- *Obras Completas* de Machado de Assis, vol. I. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.



## I. Introdução

O surgimento do Direito Administrativo é remontado às necessidades de se estabelecer limites e regular a atuação do Estado, como forma de vinculá-lo, também, ao Direito<sup>1</sup>. Apesar disso, sabe-se que, tradicionalmente, são conferidas à Administração Pública diversas prerrogativas, com forte embasamento teórico que busca justificar em qualquer situação uma relação hierárquica de poder entre Administração e administrados – pense-se, por exemplo, no *princípio da supremacia do interesse público*<sup>2</sup>.

No Brasil, o processo de construção do Direito Administrativo passou ainda por uma importante transformação em meados de 1980, por meio da ênfase não mais nas prerrogativas da Administração, mas sim nos direitos dos administrados<sup>3</sup>.

Atualmente, falar em Direito Administrativo compreende mais do que prerrogativas e – longe de tornar o debate maniqueísta – também compreende mais do que limitações à atuação do Poder Público. Trata-se de uma abordagem que considera o Direito Administrativo como instrumental e se volta à funcionalidade das instituições que o pautam<sup>4</sup>.

Dentro dessa abordagem e a partir da noção de Estado de Direito Democrático, abre-se espaço para a noção de uma gestão pública mais participativa, na qual se considera não só os direitos, mas especialmente a opinião dos administrados<sup>5</sup>. Fala-se, por exemplo, em realização de audiências públicas e métodos consensuais de dirimir processos para obter uma atuação da Administração mais adequada aos fins que se pretende atingir<sup>6</sup>.

Nesse contexto, emerge a concepção de uma atuação administrativa consensual, que pode ser definida como:

técnica de gestão administrativa por meio da qual acordos entre a Administração Pública e administrado são firmados com vistas à terminação consensual do processo

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. pp. 1-2.

<sup>2</sup> MOREIRA NETO, D. F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, São Paulo, n. 231, p. 129–156, jan./mar., 2003. pp. 133-134 e p. 138. SUNDFELD, C. A.; PINTO, H. M.; CÂMARA, J. A. **Princípios do Direito Administrativo**. In: SUNDFELD, C. A.; MONTEIRO, V. (Coords.). **Introdução ao Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008. pp. 4-5.

<sup>3</sup> SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para céticos**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. pp. 52-53.

<sup>4</sup> PALMA, J. B. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. pp. 25-26.

<sup>5</sup> MOREIRA NETO, *op. cit.*, pp. 142-143.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 148-155.

administrativo pela negociação do exercício do poder de autoridade estatal (prerrogativas públicas).<sup>7</sup>

É neste campo da consensualidade do Direito Administrativo que o presente trabalho se situa, pautado pela preocupação em como operacionalizá-la, antecipando questões que podem ser suscitadas pelo controle da Administração e desestimular a prática.

Dentro disso, de forma mais específica, a proposta desse trabalho foi estudar o termo de ajustamento de conduta (TAC) em precedentes judiciais. O TAC é um acordo entre partes que, de maneira ampla e geral, é compreendido como forma de atuação administrativa consensual em sentido amplo<sup>8</sup>.

Diferentes leis fazem menção a esse instrumento<sup>9</sup>, mas não se pode compreendê-lo como uma categoria jurídica, já que cada uma dessas figuras segue a lógica própria de seu aparato normativo.

Dessa maneira, longe de se propor a esgotar e percorrer cada uma dessas espécies, reitero que este trabalho se limita ao TAC previsto e regido pelo art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347 de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), inserido pelo Código de Defesa do Consumidor em 1990:

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.<sup>10</sup>

Note-se que, em matéria legislativa federal, esse é o único dispositivo a regular o TAC em sede da Lei de Ação Civil Pública, não existindo nem mesmo no corpo dessa mesma Lei outras disposições.

Ante a ausência de regras normativas sobre a celebração de TAC no rito da ACP, este estudo se propôs a compreender os requisitos apresentados

---

<sup>7</sup> PALMA, *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>8</sup> PALMA, J. B. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. pp. 88-89.

<sup>9</sup> De acordo com os Professores Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara: "No Direito brasileiro, já existem diversas autorizações legais para a celebração de algumas espécies do gênero acordo substitutivo: o termo de ajustamento de conduta da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 1985), o termo de compromisso de cessação da Lei da Concorrência (Lei nº 8.884, de 1994), o termo de compromisso da Lei da CVM (Lei nº 6.385, de 1976) e o termo de compromisso de ajuste de conduta do setor de saúde suplementar (Leis nºs 9.656, de 1998, e 9.961, de 2000)." (Acordos substitutivos nas decisões regulatórias. **Revista de direito público da economia: RDPE**. Belo Horizonte, v. 9, n. 33, p. 9-26, jan./mar., 2011. p. 12).

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985.

pelo Poder Judiciário para se considerar válido<sup>11</sup> um acordo regido pela Lei de Ação Civil Pública.

A justificativa para tanto partiu exatamente do dispositivo acima transcrito, pois é suficiente lê-lo para se constatar que este trata de mera autorização ao Poder Público, sem grandes considerações quanto à formalização, aos fundamentos e aos limites do acordo.

Tendo em vista os princípios a que a Administração Pública se submete e especialmente o princípio da legalidade, quais seriam os critérios e os mecanismos das dinâmicas consensuais? Como seria possível viabilizar essa técnica pensando em questões que poderiam ser levantadas pelos órgãos de controle da Administração?

Mesmo diante da autorização legal para a celebração de TACs, faltaria à Administração parâmetros e requisitos claros para viabilizar a atuação consensual por meio desses acordos. Se o Direito Administrativo preconiza que a atuação da Administração Pública é adstrita à lei, por força do princípio da legalidade, restaram as seguintes indagações: quais seriam os parâmetros que esta deveria seguir ao celebrar um TAC? O que poderia ser exigido dos administrados? E, se estamos tratando de atuação administrativa consensual, em que medida se exigiria que esses termos fossem realmente negociados?<sup>12</sup>

A ausência de densidade legal para regular o TAC e, mais especificamente, para o estabelecimento de seus requisitos de validade indicariam a existência de obstáculos à dinâmica consensual. Ainda, em um ambiente provavelmente de pouca (ou inexistente) segurança jurídica, no qual os órgãos de controle teriam amplo poder para decidir sobre a validade desses acordos, a imprevisibilidade desestimularia a prática<sup>13</sup>.

Portanto, pareceu-me imperioso um estudo que se propusesse a analisar empiricamente como o Judiciário, efetivamente um órgão de controle externo, enfrentaria a questão da juridicidade dos TACs; afinal, mesmo diante da esparsa previsão legal, o Judiciário, instado a decidir sobre casos concretos e com o ônus da fundamentação<sup>14</sup>, seria inserido em um processo de construção dos requisitos de validade dos ajustes.

---

<sup>11</sup> Aqui, a validade foi entendida como a conformidade com o ordenamento jurídico, que, quando recusada, impede “resultados jurídicos e práticos vantajosos”, MELLO, M. B. **Teoria do fato jurídico**: plano da validade. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 6.

<sup>12</sup> A Prof.<sup>a</sup> Juliana Palma indica que talvez uma das mais emblemáticas questões no ramo do estudo sobre consensualidade seja “qual o regime aplicável aos acordos administrativos?”, cf.: PALMA, 2015, *op. cit.*, p. 106.

<sup>13</sup> Sobre a preocupação de gestores públicos com a atuação dos órgãos de controle, cf.: SUNDFELD, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>14</sup> Cf. o art. 140. do Código de Processo Civil: “art. 140. O juiz não se exime de decidir sob alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.”

A despeito do foco nas decisões judiciais, o presente estudo não ignorou a vinculação da Administração aos regulamentos por ela editados<sup>15</sup>. De maneira oposta, procurei, de maneira não exaustiva, verificar a existência de parâmetros quanto à validade desses acordos em atos normativos.

Desse modo, a título de exemplo, encontrei resoluções sobre o TAC do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No âmbito do CSMPF, a Resolução nº 87/2010 tratava de maneira mais detalhada do TAC, mas, ainda assim, sem muita profundidade.

No âmbito do CNMP, as Resoluções nº 23/2007, nº 82/2012, nº 149/2016, nº 174/2017 e nº 173/2017 continham previsões gerais sobre o TAC firmado pelo Ministério Público, mas não tratavam com profundidade o tema nem traziam disposições específicas sobre requisitos de validade. Mais recente, a Resolução CNMP nº 179/2017, dedicada a regular o art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública, trouxe contribuições relevantes para a compreensão do TAC, abordando, inclusive, alguns de seus requisitos de validade.

De forma sintetizada, essa norma trouxe importantes contribuições. Em primeiro lugar, considerou o acordo como um *negócio jurídico* – pelo que me parece possível depreender a aplicação, em certa medida, das normas do Código Civil. Em segundo lugar, reconheceu a *eficácia de título executivo extrajudicial* a partir de sua celebração. Em terceiro lugar, proibiu concessões, pelo Ministério Público, que impliquem em *renúncia* a direitos ou interesses difusos e coletivos e individuais homogêneos, delimitando o escopo das negociações.

Em quarto lugar, a Resolução CNMP nº 179/2017 exigiu que, em regra, as obrigações sejam *certas, líquidas e exigíveis*, bem como que as partes *assinem o termo*. Em quinto lugar, permitiu expressamente que os compromissários sejam *acompanhados ou representados por suas advogadas e advogados* e, ainda, que o acordo seja firmado em *conjunto com outros órgãos legitimados*, com a participação de associações e terceiros interessados.

A Resolução regulou também acerca da destinação das indenizações pecuniárias, seguindo o disposto pelo art. 13 da Lei de Ação Civil Pública, referindo-as aos *fundos específicos* mencionados por esse artigo, mas admitindo também que sejam designadas a *projetos* e *entidades com finalidades semelhantes* às dos fundos ou de prevenção e reparação de danos. Por fim, além de outras previsões, a Resolução também dispôs sobre

---

<sup>15</sup> De acordo com o Prof. Carlos Ari Sundfeld, o princípio da legalidade implicaria não só a vinculação da atuação da Administração Pública às normas editadas pelo Legislativo, mas, também, aos atos administrativos normativos (resoluções, regulações, etc.). Cf. SUNDFELD, op. cit., p. 40.

a execução em face do descumprimento e do prazo para que cada ramo do Ministério Público editasse norma específica, seguindo os preceitos estabelecidos pelo CNMP.

Dito isso, embora a análise das regulações sobre o tema também se mostre pertinente, em face dos motivos já expostos e da busca preliminar de julgados ter revelado uma grande quantidade de material, optei por me conter apenas à análise da construção Judicial, em detrimento da regulatória.

Indo mais adiante, apesar das especificidades estabelecidas pela Resolução CNMP nº 179, o presente estudo tomou como pressuposto a vagueza normativa em torno do TAC e suas questões relativas à validade, uma vez que a disposição legal, na Lei de Ação Civil Pública, é esparsa e mesmo a referida resolução, além de bastante recente, é voltada apenas ao Ministério Público.

Nesse sentido, foi, inclusive, possível verificar em que medida a nova Resolução incorporou ou refutou as experiências dos Tribunais, tópico que será melhor abordado posteriormente.

Por fim, diante de tudo isso, em síntese, o presente trabalho compreende um estudo empírico de decisões judiciais que envolvem a discussão da validade de TACs, voltado a responder a seguinte pergunta: *diante da ausência de disciplina jurídica do TAC e de uma regulamentação ainda incipiente e frágil, considerando as dúvidas sobre a competência regulamentar das instituições de controle, quais são os requisitos de validade do termo de ajustamento de conduta estabelecidos pelo Judiciário?*

Trata-se de um esforço, afinal, que tem como plano de fundo a tentativa de atar duas pontas do Direito Administrativo, quais sejam, a noção de vinculação do Estado às normas e a de consideração dos direitos dos administrados, por meio de um mecanismo de atuação consensual.

## **II. Metodologia e técnica de pesquisa**

O método adotado para estudar a validade do TAC foi o de pesquisa empírica, como já antecipado no capítulo de introdução. Considerarei que a pesquisa empírica – especificamente de decisões judiciais – seria a mais adequada, considerando a lacuna legal, porque o Judiciário, obrigatoriamente, participaria de um processo de construção normativa, conforme exposto anteriormente também.

Assim, para responder à pergunta proposta e expressa por meio da análise de decisões judiciais, este trabalho adotou metodologia e técnica a fim de obter uma visão mais ampla do Judiciário, sem esgotar as vias de um único Tribunal.

A seguir, demonstro o método usado na pesquisa para a formação da amostra<sup>16</sup>, bem como para a seleção dos casos mais relevantes.

### **1. Recorte temático**

De início, aponto a restrição aos acordos celebrados em matéria ambiental. Optei por esse tema porque não só é possível a celebração de TAC para ajustar conduta nesse ramo do direito, como se trata de ramo pioneiro nas experiências consensuais<sup>17</sup>.

Esse pioneirismo indicava para grande probabilidade de haver mais maturidade nas discussões sobre os termos em direito ambiental do que outra área, bem como para a viabilidade da pesquisa – isto é, para a existência, de fato, de precedentes que pudessem ser analisados.

Tendo em vista que esse tema é passível de discussão em todo o território nacional – e, portanto, em numerosos Tribunais –, exponho a seguir como foi feito o recorte destes.

### **2. Recorte institucional: seleção dos Tribunais**

---

<sup>16</sup> O conceito de “amostra” foi tomado aqui de acordo com a definição proposta por PALMA e FEFERBAUM (2012), segundo a qual: amostra é “um conjunto de indivíduos retirados de uma população segundo critérios metodológicos para viabilizar o estudo deste conjunto, cujas conclusões serão representativas da população”, enquanto população, por sua vez, em termos estatísticos, compreende todos os julgados sobre um tema. Cf.: PALMA, J. B.; FEFERBAUM, M.; PINHEIRO, V. M. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: QUEIROZ, R. M. R.; FEFERBAUM, M. (Coord.). **Metodologia jurídica**: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 147.

<sup>17</sup> Cf.: PALMA, 2015, *op. cit.* RODRIGUES, G. A. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002. p. 162.

Para a composição da amostra, optei pela seleção dos seguintes Tribunais: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), Tribunal Regional Federal da (TRF-3), Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) e Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP).

A escolha do STF e STJ se deu em razão de estes serem Tribunais superiores, de acordo com a atribuição da Constituição Federal. Infere-se que, a partir da competência de realizar a revisão de decisões de instâncias inferiores, bem como uniformizar entendimentos, cabe a estes o entendimento final do Judiciário acerca de normas, conforme os arts. 102, III<sup>18</sup>, e 105, III<sup>19</sup>, da CF.

A opção pelos Tribunais federais, por sua vez, teve lugar em razão das competências desses Tribunais levarem à especialização do Direito Público – tema macro em que se insere este trabalho –, como, por exemplo, o julgamento, em sede de recurso, de casos envolvendo entidades federais (art. 108, II, c.c. art. 109, I, CF<sup>20</sup>).

Por fim, a seleção do TJSP foi feita em função da atuação do MP-SP, que, exponente, leva a um grande número de casos de judicialização do TAC. Além disso, a adição desse Tribunal também foi contributiva para o trabalho por incluir a justiça estadual, ainda que não se pretenda dizer que esse órgão esgota toda a matéria na esfera estadual.

### **3. Recorte processual: seleção do tipo de decisão**

---

<sup>18</sup> Cf.: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.”

<sup>19</sup> Cf.: “Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: (...) III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face de lei federal; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.”

<sup>20</sup> Cf.: “Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais: (...) II - julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição.”; e “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”.

Visando também a obter decisões mais especializadas e expressivas, optei por analisar apenas acórdãos, excluindo, assim, todas as decisões monocráticas e de outros tipos. A especialização e expressão de acórdãos se dá em razão de serem decisões colegiadas, as quais tendem a ser mais qualificadas em razão da possibilidade de debates argumentativos e não se resumirem à opinião de um único juiz.

Na análise de acórdãos, pelas mesmas razões acima, também optei por excluir o voto vencido da sistematização de requisitos, admitindo, porém, o seu aproveitamento para o mapeamento das linhas de entendimento ou para indicar a força dos requisitos de validade.

#### **4. Método de busca das decisões**

Para realizar a coleta do material de estudo em cada um dos Tribunais mencionados, defini como chaves padrões as seguintes combinações: “Termo de ajustamento de conduta” e ambiental e \$validade; “Termo de ajuste de conduta” e ambiental e \$validade.

A fim de viabilizar a pesquisa, defini como resultado adequado a soma de acórdãos obtidos pela pesquisa nos repositórios dos Tribunais que fosse superior a 0 (zero) e inferior a 50 (cinquenta). O resultado igual a zero foi classificado como *ausência*, enquanto o resultado igual ou superior a 50 foi classificado como *excesso*; ambas as ocorrências significavam resultados inadequados, que revelavam a necessidade de alteração das chaves de busca.

Nesse sentido, para as situações de ausência, decidi por fazer uma pesquisa com termos mais genéricos. De outra sorte, ao me deparar com situações de excesso, optei por chaves de pesquisa mais específicas, a fim também de obter resultados mais adequados para a pesquisa.

##### **a) Resultados do STF**

A busca no repositório online do STF foi realizada no dia 23 de setembro de 2017, entre 14h e 17h 44min.

Na primeira tentativa, utilizando as chaves padrões elencadas acima – sem o uso de aspas, devido à incompatibilidade desse mecanismo com o sistema do Tribunal –, não obtive nenhum acórdão, ou seja, constatei uma situação de ausência.



Diante disso, a segunda tentativa foi feita com a alteração das chaves padrões. A fim de se obter uma combinação mais genérica, retirei “\$validade”, com o que restou: termo de ajustamento de conduta e ambiental; termo de ajuste de conduta e ambiental. Assim, foi possível chegar a um resultado considerado adequado de 5 acórdãos: ARE 1014837 AgR-segundo/MS; RE 796347 AgR/RS; AP 611/MG; HC 92921/BA; e ADI 1923/DF.

#### b) Resultados do STJ

A pesquisa no repositório online do STJ foi feita no dia 25 de setembro de 2017, às 21h e 20min.

Para esse Tribunal, foi suficiente para a obtenção de resultados adequados a busca com base nas chaves padrões. A soma dos resultados obtidos a partir das duas combinações foi de 7 acórdãos. Excluindo dois acórdãos repetidos (isto é, que apareceram para ambas as combinações), obtive os seguintes: REsp nº 1333251/RS; REsp nº 802060/RS; REsp nº 1108198/SC; REsp nº 840507/RS; e CC nº 90.722/BA.

#### c) Resultados do TRF-1

A pesquisa no repositório online do TRF-1 foi feita no dia 25 de setembro de 2017, às 10h.

Assim como no caso do STJ, a pesquisa com base nas palavras chaves padrões foi suficiente para colher resultados adequados. Assim, a soma das combinações foi igual a 2 acórdãos, sendo eles: AC nº 2007.34.00.011293-2/DF; e AC nº 2002.40.00.005269-5/PI.

#### d) Resultados do TRF-2

A pesquisa no repositório online do TRF-2 foi feita no dia 25 de setembro de 2017, às 22h.

Também para esse órgão, a busca por meio das chaves padrões revelou resultados adequados. A somatória dos acórdãos obtidos por ambas as combinações foi de 27. Excluindo 1 acórdão repetido, obtive a seguinte lista: AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109; AC nº 0000406-44.2013.4.02.5118; EDcl nº 0007238-24.2013.4.02.0000; Apelação Criminal

nº 0001066-85.2010.4.02.5104; Agravo de Instrumento nº 0010304-41.2015.4.02.0000; Apelação Criminal nº 0002063-62.2012.4.02.5051; Petição nº 0007238-24.2013.4.02.0000; AC nº 0012697-39.2013.4.02.5001; AC nº 0020351-55.2012.4.02.9999; AC nº 0006331-50.2005.4.02.5102; AC nº 0029748-26.1991.4.02.5101; HC nº 0018567-67.2012.4.02.0000; AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001; AC nº 0005142-76.2001.4.02.5102; Embargos Declaratórios no Agravo de Instrumento nº 0000964-15.2011.4.02.0000; Agravo de Instrumento nº 188307 2010.02.01.006084-5; Agravo de Instrumento nº 2010.02.01.002200-5; Embargos Declaratórios no Agravo de Instrumento nº 2003.02.01.005808-1; AC nº 2004.51.09.000483-0; Agravo de Instrumento nº 2008.02.01.009091-0; AC nº 2003.51.03.000830-9; Recurso em Sentido Estrito nº 2003.51.01.505460-2; Agravo de Instrumento nº 0002913-55.2003.4.02.0000; AC nº 2003.51.09.000942-2; Remessa Ex-officio em Ação Cível nº 347097 2000.50.01.004307-6; e AC nº 2001.51.09.000449-0.

e) Resultados do TRF-3

A pesquisa no repositório online do TRF-3 foi feita no dia 26 de setembro de 2017, às 17h e 42min.

Nesse Tribunal, mais uma vez, a busca por chaves padrões levou a um resultado adequado. A soma obtida por ambas as combinações foi de 1 acórdão, qual seja: Agravo de Instrumento nº 0000988-74.2015.4.03.0000/SP.

f) Resultados do TRF-4:

A pesquisa no repositório online do TRF-4 foi feita no dia 26 de setembro de 2017, às 10h.

No TRF-4, por sua vez, foi necessário adaptar as chaves padrões para chegar a resultados adequados. Na primeira tentativa, usando tais combinações, a soma bruta foi de 123 acórdãos, configurando situação de excesso.

Diante disso, adicionei a cada uma das combinações padrões o número da Lei de Ação Civil Pública ("7.347"), a fim de especificar os resultados. Nessa segunda tentativa, a soma foi de 4 acórdãos. Com a exclusão de um acórdão repetido, obtive a seguinte lista: AC nº 0000140-45.2002.404.7201; Agravo na Apelação Cível nº 2006.72.08.001852-7; e Agravo de Instrumento nº 2003.04.01.025408-1/SC.

#### g) Resultados do TRF-5

A pesquisa no repositório online do TRF-5 foi feita no dia 26 de setembro de 2017, entre 14h e 56min e 17h e 27min.

Utilizando as chaves padrões, também pude colher resultados adequados. A soma das combinações foi de 8 acórdãos, sendo 2 deles repetidos. Com a exclusão destes, obtive: AC nº 592013/PB; AC 08012598620144058000/AL; AC/Reexame Necessário nº 27970/PB; AC nº 452084/CE; Remessa Ex-offício nº 548707/AL; e Agravo de Instrumento nº 114674/RN.

#### h) Resultados do TJSP:

A pesquisa no repositório online do TJSP foi feita no dia 23 de setembro de 2017, às 17h e 49min.

Nesse Tribunal, também foi necessário ajustar as chaves padrões para atingir um resultado adequado em razão do excesso de acórdãos. Ocorre que, na primeira tentativa, usando as chaves padrões (sem "\$", em razão da incompatibilidade com o mecanismo de busca), levantei 260 acórdãos.

Seguindo os mesmos passos tomados na segunda tentativa no TRF-4, adicionei o número da Lei de Ação Civil Pública em cada uma das combinações para especificar os resultados. Esse esforço, no entanto, foi novamente sem sucesso, já que a situação de excesso se perpetuou, sendo levantados 72 acórdãos.

Tendo isso em vista, mantendo a especificidade por meio do número da Lei de Ação Civil Pública, procurei unificar as combinações a partir de um vocábulo comum. Assim como no STF, utilizei "tac" ao invés de criar duas combinações para abarcar de uma só vez "termo de ajustamento de conduta" e "termo de ajuste de conduta".

Essa nova combinação, finalmente, logrou resultados adequados, com o levantamento de 46 acórdãos: AC nº 0003459-74.2014.8.26.0404; AC nº 0003992-63.2014.8.26.0491; AC nº 0000251-72.2015.8.26.0493; AC nº 1009576-79.2016.8.26.0344; AC nº 1000183-74.2015.8.26.0471; AC nº 1002362-55.2016.8.26.0047; Embargos de Declaração nº 0005628-58.2011.8.26.0236; Agravo de Instrumento nº 2103391-78.2016.8.26.0000; Apelação com Revisão nº 1005572-92.2015.8.26.0292; Agravo de Instrumento nº 2156844-22.2015.8.26.0000; Agravo de Instrumento nº 2112488-73.2014.8.26.0000; AC nº 0001271-

31.2014.8.26.0268; AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445; AC nº 0002549-38.2013.8.26.0483; AC nº 4026649-87.2013.8.26.0224; AC nº 0051551-17.2009.8.26.0224; AC nº 0000820-57.2010.8.26.0070; AC/Reexame Necessário nº 0003585-59.2012.8.26.0028; AC nº 0009230-48.2012.8.26.0066; AC nº 3004382-48.2013.8.26.01574; AC nº 0005839-85.2013.8.26.0572; AC nº 0013573-76.2011.8.26.0566; AC nº 0004186-87.2013.8.26.0268; AC nº 0002093-63.2011.8.26.0417; AC nº 0029380-26.2011.8.26.0053; AC nº 0002443-90.2011.8.26.0695; AC nº 0001658-37.2011.8.26.0111; AC nº 0011781-74.2011.8.26.0344; AC nº 0002644-03.2008.8.26.0238; AC nº 0001118-70.2010.8.26.0160; AC nº 0019217-43.2011.8.26.0099; AC nº 0000141-44.2009.8.26.0118; AC nº 0236285-96.2009.8.26.0000; AC nº 0005357-72.1996.8.26.0269; AC nº 9000011-05.2009.8.26.0439; Apelação Com Revisão nº 0108947-47.2006.8.26.0000; AC nº 0086108-62.2005.8.26.0000; AC nº 0341170-30.2010.8.26.0000; AC nº 0341213-64.2010.8.26.0000; AC nº 0341247-39.2010.8.26.0000; AC nº 0375775-02.2010.8.26.0000; Agravo de Instrumento nº 9038887-61.2004.8.26.0000; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0310337-92.2011.8.26.0000; AC Sem Revisão nº 9161017-77.2009.8.26.0000; AC nº 9165915-70.2008.8.26.0000; AC nº 0010366-12.2003.8.26.0223.

## **5. Filtro de pertinência**

Para compor a amostra, ainda, foi aplicado um filtro de pertinência às decisões obtidas em todos os Tribunais. Isso se mostrou necessário para selecionar os casos em que efetivamente havia uma discussão sobre os requisitos de validade do TAC e, portanto, excluir aqueles que não seriam úteis para responder à pergunta tema da presente pesquisa.

Nesse sentido, a partir de uma leitura preliminar de cada um dos acórdãos levantados, busquei responder à seguinte pergunta: “a decisão discute sobre requisitos de validade dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) da Lei nº 7.347 de 1985 no escopo do Direito Ambiental?”. Todos os acórdãos que responderam negativamente foram considerados impertinentes.

Considerarei “discutir sobre requisitos de validade” como não se limitar apenas a mencionar os requisitos, sem qualquer argumentação ou fundamentação (ainda que apenas menção à legislação). Logo, foram excluídos os casos em que não era possível depreender uma linha de entendimento sobre os requisitos.

Assim, cheguei a uma amostra de 37 decisões, listadas a seguir: REsp nº 802060/RS, REsp nº 1108198/SC e REsp nº 840507/RS do STJ; AC nº 2002.40.00.005269-5/PI do TRF-1; AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109, AC

nº 0002606-94.2007.4.02.5001, AC nº 2004.51.09.000483-0, AC nº 2003.51.03.000830-9, Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000 e AC nº 2001.51.09.000449-0 do TRF-2; Ag nº 0000988-74.2015.4.03.0000/SP do TRF-3; Ag na AC nº 2006.72.08.001852-7 e Ag nº 2003.04.01.025408-1/SC do TRF-4; AC nº 452084/CE do TRF-5; AC nº 0003992-63.2014.8.26.0491, AC nº 0000251-72.2015.8.26.0493, AC nº 1009576-79.2016.8.26.0344, AC nº 1000183-74.2015.8.26.0471, AC nº 1002362-55.2016.8.26.0047, Ag nº 2156844-22.2015.8.26.0000, AC nº 0001271-31.2014.8.26.0268, AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445, AC nº 0001658-37.2011.8.26.0111 (apenas o voto vencido), AC nº 0002549-38.2013.8.26.0483, AC nº 4026649-87.2013.8.26.0224, AC nº 0051551-17.2009.8.26.0224, AC/RN nº 0003585-59.2012.8.26.0028, AC nº 3004382-48.2013.8.26.01574, AC nº 0013573-76.2011.8.26.0566, AC nº 0002093-63.2011.8.26.0417, AC nº 0011781-74.2011.8.26.0344, AC nº 0001118-70.2010.8.26.0160, AC nº 0019217-43.2011.8.26.0099, AC nº 0000141-44.2009.8.26.0118, AC nº 0236285-96.2009.8.26.0000, AC nº 0005357-72.1996.8.26.0269 e AC nº 9165915-70.2008.8.26.0000 do TJSP.

## **6. Método de leitura e extração dos requisitos**

Após a aplicação do filtro de pertinência, nos casos em que esta foi verificada, parti para uma leitura mais apurada e detalhada da íntegra dos acórdãos. Essa leitura se voltou a extrair: (i) a narrativa do julgado, tanto em relação aos fatos quanto ao histórico processual; (ii) os fundamentos da decisão sobre a validade dos ajustamentos; e, especialmente, (iii) os requisitos de validade. Tais informações foram organizadas em uma ficha para cada acórdão<sup>21</sup>.

A narrativa foi resumida e reconstruída a partir dos elementos mais relevantes, sempre abarcando: (a) o tipo processual utilizado, se apelação ou agravo, por exemplo; (b) a identificação das partes; (c) a identificação do pedido das partes; (d) o histórico processual; (e) os argumentos das partes quanto à validade do TAC, quando eram expostos no relatório da decisão; (f) a decisão sobre a validade do TAC em si e os fundamentos do Tribunal; e (g) a decisão quanto a todos os pedidos.

Os fundamentos da decisão sobre a validade dos acordos eram sistematizados em três categorias: (a) a própria legislação; (b) jurisprudência; e (c) doutrina. O método utilizado para extraí-los foi baseado na menção expressa do acórdão aos fundamentos como, exatamente,

---

<sup>21</sup> Cf. o modelo de ficha constante nos Anexos deste trabalho, intitulada como "Modelo de ficha de leitura dos acórdãos".

embasamento para seguirem uma linha de entendimento. Na ficha, cuidei também de mencionar qual era a lei citada, o precedente ou a obra doutrinária.

Os requisitos de validade, por sua vez, foram extraídos a partir daquilo que o Tribunal expressamente mencionava como exigência para que o TAC estivesse de acordo com ordenamento jurídico, ou seja, para que não fosse inválido ou nulo. Destaco que foram extraídos todos os requisitos, mesmo que apresentados como parte de *obiter dictum*<sup>22</sup>, isto é, fora dos elementos principais da decisão.

Essas exigências de conformidade com o direito foram sintetizadas em tópicos curtos, por exemplo: “negociação prévia”; e “manifestação de vontade das partes”. Ainda tentei ao máximo uniformizar os termos e a escrita desses requisitos, a fim de ressignificar os elementos que, no fundo, eram os mesmos e restariam repetidos.

Isso me permitiu mapear não só as linhas de entendimento, mas também agrupar as decisões que as seguiam.

## **7. Método de seleção dos casos mais importantes**

A partir da amostra obtida – apresentada no tópico 4 deste capítulo –, selecionei os casos mais importantes para sistematizar os requisitos de validade. Adotei esse método a fim de organizar o produto da presente pesquisa e apresentá-lo da melhor maneira possível.

A leitura apurada dos acórdãos, conforme indicada no tópico imediatamente anterior, mostrou que os julgados, em sua grande maioria, repetiam exigências e, algumas vezes, mostravam como fundamento o *decisum* de outros casos.

Tendo isso em vista, criei um critério de relevância dos casos que pudesse abarcar esse dado e, de certa maneira, conferir representatividade aos julgados selecionados. Nesse sentido, para ser considerado relevante, o caso deveria ter sido citado, no que tange à discussão das exigências de validade do TAC, por pelo menos um julgado da amostra.

---

<sup>22</sup> Para compreender melhor a noção de *obiter dictum*, cf.: MENDES, C. H. **Lendo uma decisão: *obiter dictum* e *ratio decidendi***. Racionalidade e retórica na decisão. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/19\\_Estudo%20dirigido%20-%20Ratio%20decidendi%20e%20obter%20dictum%20-%20Conrado%20Hubner%20Mendes.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/19_Estudo%20dirigido%20-%20Ratio%20decidendi%20e%20obter%20dictum%20-%20Conrado%20Hubner%20Mendes.pdf). Acesso em: 08/11/2017. p. 12.

Em síntese, foram selecionados aqueles julgados da amostra que apareceram como “fundamentos da decisão sobre a validade dos ajustamentos”, indicados na própria ficha dos demais acórdãos da amostra.

Nesse rumo, das 37 decisões indicadas no quarto tópico deste capítulo, 4 delas preencheram essa condição, elencadas por ordem cronológica de julgamento: AC nº 2001.51.09.000449-0 (TRF-2); REsp nº 840507/RS (STJ); AC nº 2004.51.09.000483-0 (TRF-2); e REsp nº 802060/RS (STJ)<sup>23</sup>.

A AC nº 2001.51.09.000449-0 foi citada nos seguintes julgados da amostra: na AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445 do TJSP; na AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109 do TRF-2; na AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001 do TRF-2; e na AC nº 2004.51.09.000483-0 do TRF-2.

O REsp nº 840507/RS foi citado no Ag na AC nº 2006.72.08.001852-7 do TRF-4 e na AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445 do TJSP.

A AC nº 2004.51.09.000483-0 foi citada na AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445 do TJSP.

O REsp nº 802060/RS foi citado expressamente na AC nº 2002.40.00.005269-5/PI do TRF-1. Na AC nº 0001271-31.2014.8.26.0268 do TJSP, o Tribunal cita trecho do acórdão, mas se refere a outro acórdão do mesmo relator do REsp nº 802060/RS (que não trata de TACs nem contém o excerto mencionado), pelo que acredito ter sido erroneamente.

Optei por identificar cada uma destas por um nome, ao invés de usar apenas os números processuais. Isso possibilitou uma melhor apropriação dos julgados, bem como uma identificação mais clara.

---

<sup>23</sup> Cf. a Tabela 2, na seção “Anexos” deste trabalho.

### **III. Dinâmica de controle judicial dos requisitos de validade de TAC**

Como expresso anteriormente, a dinâmica do controle judicial dos requisitos de validade do TAC segue padrões semelhantes, recorrendo, por vezes, aos mesmos julgados. Tendo isso em mente, os requisitos de validade jurisprudenciais serão apresentados a partir dos casos mais representativos da amostra – ou seja, aqueles que foram citados por outros julgados da amostra.

Neste capítulo, apresento cada um deles, seguindo a ordem cronológica dos julgamentos: AC nº 2001.51.09.000449-0, nomeada como “Caso Ribeirão do Cemitério” (do TRF-2, julgada em 29/08/2006); REsp nº 840507/RS, nomeado como “MP-RS v. Vergílio” (do STJ, julgado em 09/12/2008); AC nº 2004.51.09.000483-0, nomeada como “MPF v. Dalva” (do TRF-2, julgada em 02/03/2009); e REsp nº 802060/RS, nomeado como “Caso Agência Florestal de Lajeado” (do STJ, julgado em 17/12/2009).

Tais julgados envolvem disputas desde a participação de órgãos co-legitimados nos acordos até a natureza das obrigações que podem ser exigidas do interessado. É possível observar, inclusive, uma linearidade entre o que foi estabelecido por cada um deles, de modo que, se o primeiro decidiu sobre questões mais simples, os seguintes trataram de pontos cada vez mais complexos. Quiçá até por isso – e também em função do tempo –, os dois primeiros julgados sejam mais citados do que os dois mais recentes.

Seja como for, o contexto desses casos foi importante para compreender e extrair as linhas de entendimento sobre os requisitos de validade do TAC; e é por isso que exponho tais narrativas a seguir.

#### **1. O Caso Ribeirão do Cemitério (AC nº 2001.51.09.000449-0, TRF-2)**

O Caso Ribeirão do Cemitério<sup>24</sup> impôs como requisitos de validade do TAC: (i) a anuência de apenas um dos órgãos legitimados a propor ACP ou Ação Popular; e (ii) a manifestação de vontade das partes por meio formal.

Neste caso, o MPF e o Sr. Antônio Paulo de Rezende Cabral celebraram acordo para colocar fim à ACP proposta pelo primeiro deles em razão de o segundo ter construído, sem licença ambiental, sua residência em área de

---

<sup>24</sup> BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. 8ª Turma Especializada. AC nº 2001.51.09.000449-0, Rel. Poul Erik Dyrlund, j. 29/08/2006.



preservação ambiental permanente, no município de Itatiaia, estado de Rio de Janeiro.

Na ACP, os pedidos do MPF eram que o Sr. Antônio demolisse as construções localizadas a menos de trinta metros das margens do Ribeirão do Cemitério, reflorestasse trinta metros de cada lado das margens do córrego com essências nativas, reconstituísse o leito natural do córrego, carresse os entulhos da demolição, recolhesse multa compensatória pela degradação ambiental e, ainda, que se abstinhasse de intervir na propriedade sem o prévio consentimento dos órgãos ambientais.

Nessa ação, o IBAMA atuava como assistente litisconsorcial do MPF, mas foi contrário ao TAC celebrado por este e o Sr. Antônio, pois não constava no acordo a obrigação de demolir, presente nos pedidos da ACP. Para tanto, o IBAMA se baseava no Ofício expedido pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, o qual entendia que o TAC não poderia ser homologado ante a ausência da obrigação de demolir.

Inobstante isso, o termo foi homologado judicialmente, sob o fundamento de que, uma vez instaurada a ACP, a competência para homologar ou não o acordo era do Judiciário e não mais do MPF.

O que se julgou no presente caso foi exatamente a apelação interposta pelo IBAMA contra essa sentença homologatória. Para esse órgão, o acordo não poderia ter sido firmado por tratar de construção, sem licença, a menos de dez metros do rio e, portanto, dentro de área de preservação permanente, nos termos do art. 2º, "a", do Código Florestal de 1965<sup>25</sup>, do art. 18 da Lei nº 6.938 de 1981<sup>26</sup> e do art. 3º, "b", I, da Resolução Conama nº 004 de 1985<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Cf.: "Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: 1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; 2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; 4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros".

<sup>26</sup> Cf.: "Art 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações. Parágrafo único - As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no art. 14 desta Lei."

<sup>27</sup> Cf.: "Art. 3º - São Reservas Ecológicas: (...) b) - as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: I - ao longo dos rios ou de outro qualquer corpo d'água, em faixa marginal além do leito maior sazonal medida horizontalmente, cuja largura mínima será: - de 5 (cinco) metros para rios com menos de 10 (dez) metros de largura; - igual á metade da largura dos corpos d'água que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros; - de 100 (cem) metros para todos os cursos d'água cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros".

Apesar de concordar que a homologação do acordo era, de fato, competência do Judiciário, o IBAMA entendia que o TAC só poderia ser homologado na hipótese em que esse órgão concordasse com seu conteúdo, enquanto parte interessada e legitimada para a implementação de normas ambientais.

Para julgar a questão, o Tribunal adotou trecho do parecer do MPF nos autos do processo, o qual serviu como a inteira fundamentação da decisão. Nesse sentido, o juízo consignou que a ausência de anuência do IBAMA não tornava o TAC nulo, pois nenhuma previsão assim dispunha – fosse na Lei de Ação Civil Pública, fosse na Lei nº 6.938 de 1981.

De forma oposta, bastaria o consentimento do MPF, enquanto designado constitucionalmente como defensor dos interesses difusos<sup>28</sup>. Isso porque a norma do art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública permitiria a celebração de ajustamento por qualquer órgão do Poder Público legitimado, sendo suficiente para sua validade a anuência de apenas um dos órgãos públicos capacitados<sup>29</sup>.

Portanto, a ausência de consentimento do IBAMA por si só não poderia desconstituir a sentença homologatória, sobrelevado que o acordo atendia ao interesse público.

Para o Tribunal, tal desconstituição só poderia ocorrer se presente uma ilegalidade efetiva no acordo. Em relação a isso, o juízo ponderou que, em sendo o TAC uma “manifestação convergente de vontades para assegurar a saúde do meio ambiente”<sup>30</sup>, seus requisitos de validade consistiam na manifestação volitiva das partes dirigida a estabelecer ações ou omissões para a preservação ambiental – os quais estariam preenchidos no acordo firmado entre o MPF e o Sr. Antônio.

Além disso, mesmo que o Sr. Antônio tivesse construído em área de preservação ambiental permanente e o acordo não previsse a demolição das obras, este havia se comprometido a não construir próximo dos cursos do rio e a reflorestar suas margens, bem como havia angariado melhorias ambientais. O termo tinha objeto mais amplo do que os pedidos da ACP ajuizada pelo MPF e, diante de seu cumprimento, configurar-se-ia como a melhor solução para o meio-ambiente e seria ainda positivo por desafogar o Judiciário.

Assim, a apelação do IBAMA foi desprovida.

---

<sup>28</sup> Cf. Arts. 127 e 129 da Constituição Federal.

<sup>29</sup> A fim da melhor compreensão, é válido revisitar o rol dos órgãos públicos legitimados pelo art. 5º a propor a ação principal e a ação cautelar em sede de ACP e, consequentemente, a celebrar TAC: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista (incisos I a IV, respectivamente).

<sup>30</sup> BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. 8ª Turma Especializada. AC nº 2001.51.09.000449-0, Rel. Poul Erik Dyrland, j. 29/08/2006. p. 7.

## **2. MP-RS v. Vergílio (REsp nº 840507/RS, STJ)**

O segundo caso estudado, MP-RS v. Vergílio<sup>31</sup>, estabeleceu como requisitos de validade a manifestação de vontade do órgão público formalizada por meio de assinatura.

O MP-RS celebrou acordo de ajustamento de conduta com o Sr. Vergílio Pagno em razão de danos ambientais<sup>32</sup>. Entre suas cláusulas, o TAC previa obrigações de regularização do projeto e plantio de 780 mudas de árvores nativas, com recuperação da área degradada.

Por conta do descumprimento de duas das cláusulas desse acordo que previam as obrigações acima, o MP-RS ajuizou ação de execução de obrigação de fazer contra o Sr. Vergílio. Este, por sua vez, opôs objeção de pré executividade.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) julgou a ação parcialmente procedente apenas para afastar a condenação ao pagamento de sucumbências ao MP-RS. Para o Tribunal, o TAC não poderia ser executado porque, enquanto título executivo extrajudicial, não preenchia os requisitos de formalidade, uma vez que não continha a assinatura do representante do MP-RS.

Contra tal decisão, proferida em acórdão, o MP-RS interpôs Recurso Especial perante o STJ. O *parquet* sustentava que a ausência da assinatura seria mera irregularidade formal que não poderia se sobrepor à essencialidade do negócio, já que o bem decorrente da vontade das partes permaneceria protegido, não havendo prejuízo tampouco alegação de nulidade por parte do MP-RS. Nesse sentido, o acórdão teria negado vigência aos arts. 82 e 145, III, do Código Civil de 1916<sup>33</sup>, ao art. 585 do Código de Processo Civil de 1973<sup>34</sup> e ao art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública.

---

<sup>31</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 840.507/RS, Rel. Min. Denise Arruda, j. 09/12/2008.

<sup>32</sup> Parte das informações sobre o caso foram obtidas também por meio do acesso à sentença proferida em segundo grau: TJRS, Apelação Cível nº 70011323532, Rel. Des. João Carlos Branco Cardoso, Quarta Câmara Cível, Comarca de Vacaria, julgado em 10/08/2005, DJ 07/10/2005.

<sup>33</sup> Cf.: "Art. 82. A validade do ato jurídico requer agente capaz (art. 145, n.º I), objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei (arts. 129, 130 e 145)"; e "Art. 145. É nulo o ato jurídico: (...) III. Quando não revestir a forma prescrita em lei arts. 82 e 130)".

<sup>34</sup> Cf.: "Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais: I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque; II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores; III - os contratos garantidos por hipoteca, penhor, anticrese e caução, bem como os de seguro de vida; IV - o crédito decorrente de foro e laudêmio; V - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem

O STJ entendeu, em primeiro lugar, que os dispositivos do Código Civil de 1916 não haviam sido pré-questionados e que a fundamentação não era suficiente para substanciar a violação das normas infraconstitucionais. Assim, o Recurso foi parcialmente admitido.

Quanto à parte que foi conhecida, o Tribunal consignou que, enquanto título executivo extrajudicial, o TAC dependia da presença de requisitos para sua validade, como a expressa manifestação de vontade do órgão público que formalizou o compromisso, exteriorizada pela assinatura.

Portanto, no caso em questão, o acordo não preenchia tal requisito, diante da ausência de assinatura do *parquet* e, por essa razão, não tinha natureza executiva. Assim, na parte em que foi conhecido, o recurso foi desprovido.

### **3. MPF v. Dalva (AC nº 2004.51.09.000483-0, TRF-2)**

O terceiro caso, MPF v. Dalva<sup>35</sup>, por sua vez, fixou como requisitos de validade do acordo previsto pela Lei da Ação Civil Pública: (i) a anuência de apenas um dos órgãos legitimados a propor ACP ou Ação Popular; (ii) a adequação do TAC à reparação ou à prevenção do dano.

Este caso trata do acordo celebrado entre o MPF e a Sra. Dalva Prado para extinguir a ACP ajuizada pelo primeiro em face da segunda.

Por ter construído em área de preservação permanente, isto é, a menos de trinta metros de curso d'água, a Sra. Dalva foi acusada por infrações penais, no processo tramitado no Juízo Especial Federal de Resende. Tal processo culminou em transação penal para a reparação dos danos ambientais, que, por meio de audiência, averiguou-se ter sido cumprida. Essa transação previa obrigações de pagamento de prestação pecuniária e medidas compensatórias.

Apesar disso, o MPF também instaurou ACP contra a Sra. Dalva, a fim de garantir a plena reparação dos danos. No âmbito dessa ação, foi celebrado um TAC que previa medidas suplementares de reparação. O termo também reconhecia a possibilidade de geração de mais danos com a demolição da

---

como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio; VI - o crédito de serventário de justiça, de perito, de intérprete, ou de tradutor, quando as custas, emolumentos ou honorários forem aprovados por decisão judicial; VII - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; VIII - todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva."

<sup>35</sup> BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. 6ª Turma Especializada. AC nº 2004.51.09.000483-0, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, j. 02/03/2009.

construção – pelo que não continha obrigação nesse sentido – e as dúvidas acerca de danos ao curso d'água – se era intermitente e se teria havido transformação do curso ou não.

O acordo, celebrado entre o MPF e a Sra. Dalva, foi homologado judicialmente nos autos da ACP. No entanto, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – representado pelo IBAMA, uma vez que carecia de representação jurídica própria – interpôs recurso de apelação da sentença homologatória.

Para o Instituto, a construção ocupava o leito original do curso d'água, em área permanente, violando a legislação federal, e o termo se encontrava eivado de inconsistências e não poderia ter sido homologado, dado que *não ensejava a reparação integral do dano ambiental* ao não prever obrigações como a de demolição.

Apoiando-se em precedente já mencionado por esta pesquisa – o Caso Ribeirão do Cemitério – o Tribunal decidiu que a anuência do Instituto Chico Mendes não era necessária para que o acordo fosse válido, uma vez que não há exigência na Lei de Ação Civil Pública de concordância de órgão co-legitimado para propor ACP para que o TAC seja homologado.

A única possibilidade de não se conceder a homologação seria na hipótese de o acordo não se adequar à reparação e à prevenção do dano ao interesse difuso ou coletivo. Mas, no caso em questão, o TAC celebrado entre o MPF e a Sra. Dalva previa, sim, medidas capazes de prevenir a ocorrência de danos futuros, e a reparação integral já teria sido realizada pelo cumprimento da transação penal.

Especificamente quanto à possibilidade de demolição da construção, mais uma vez o Tribunal recorreu ao entendimento proferido no Caso Ribeirão do Cemitério, e entendeu que a destruição de obras em área de preservação não compreende necessariamente a melhor solução para o meio-ambiente – o que as obrigações estipuladas pelo TAC no caso concreto já fariam.

Em relação às dúvidas sobre o curso d'água, o juízo concluiu que, na hipótese em que o Instituto Chico Mendes reunisse provas que mostrassem a alteração no curso, a celebração do TAC não impediria o ajuizamento de nova ACP.

Por fim, o Tribunal ainda apontou para a distinção entre o termo de ajustamento de conduta e a transação prevista pelo Código Civil, sendo que a segunda trataria de direitos disponíveis. Assim, a apelação foi improvida.

#### **4. O Caso Agência Florestal de Lajeado (REsp nº 802060/RS, STJ)**

Finalmente, o Caso Agência Florestal de Lajeado<sup>36</sup> determinou os seguintes requisitos de validade: (i) requisitos mínimos do negócio jurídico; (ii) a negociação prévia; (iii) a manifestação de vontade das partes por meio formal; e (iv) a previsão apenas de obrigações de fazer, de não fazer e de dar quantia em dinheiro a título de indenização.

Em 1998<sup>37</sup>, o MP-RS e a Sra. Lia Schardong celebraram um TAC nos autos de inquérito civil público, instaurado para apurar derrubada de mata nativa em área de preservação permanente. O termo continha obrigações de elaboração e execução de projeto de reflorestamento da área degradada e a entrega de um microcomputador, avaliado em R\$ 1.484,00, à Agência Florestal de Lajeado, a título de indenização.

Celebrado o termo, o inquérito civil foi arquivado e os autos foram remetidos ao CSMP para que o acordo fosse homologado. No entanto, alguns dias depois, a Sra. Lia pediu ao CSMP que o TAC não fosse homologado e que fosse decretado nulo, em razão de este prever multa diária para o descumprimento de ato espontâneo – a doação de um bem ao Estado – e de ter sido firmado sob violação ao direito de defesa, uma vez que a Sra. Lia não estava acompanhada de advogado na sua assinatura.

O CSMP, contudo, indeferiu o pedido da Sra. Lia e decidiu por homologar o TAC e arquivar o inquérito civil, entendendo pela pertinência das cláusulas do termo.

Reafirmando a nulidade do acordo, quando da execução pelo *parquet*, a Sra. Lia interpôs embargos à execução. Tendo estes sido julgados improcedentes, interpôs apelação. Tendo esta sido julgada improcedente, interpôs embargos declaratórios. Ainda sem sucesso, julgados improcedentes os embargos declaratórios, interpôs embargos infringentes, os quais, finalmente, foram julgados procedentes para declarar a nulidade do acordo.

Segundo o TJRS no julgamento dos embargos infringentes, a ação de execução proposta pelo MP-RS deveria ser extinta porque o título continha vícios insanáveis, a saber: (a) não poderia ter sido homologado, pois a compromitente havia revogado sua manifestação de interesse, elemento essencial por se tratar de negócio jurídico; e (b) continha obrigação de dar bem móvel, contrariando o disposto pelo art. 13 da Lei de Ação Civil Pública<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 802.060/RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/12/2009.

<sup>37</sup> Parte das informações sobre o caso foram obtidas também por meio do acesso à sentença proferida em segundo grau: TJRS, Embargos Infringentes nº 70005347943, Rel. Desa. Maria Isabel de Azevedo Souza, Décimo Primeiro Grupo Cível, Comarca de Estrela, julgado em 15/10/2004.

<sup>38</sup> Cf.: "Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstrução dos bens lesados."

O precedente em questão julgou exatamente o Recurso Especial proposto pelo MP-RS, que sustentava violação ao art. 5º, § 6º, ao art. 9º, §§ 2º e 3º<sup>39</sup>, e ao art. 13 da Lei de Ação Civil Pública. Para o *parquet* estadual, o TAC teria eficácia a partir de sua celebração, sem exigência legal de homologação pelo CSMP, o que tornaria incabível a retratação unilateral no período entre a assinatura e a homologação do arquivamento do inquérito civil. Tampouco caberia falar em violação ao direito de defesa, pois não haveria necessidade do exercício do contraditório e da ampla defesa em sede de inquérito civil público.

Além disso, o MP-RS também defendia que não existia previsão legal de direcionamento de indenizações administrativas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos de indenizações, o que permitiria a fixação de obrigação de dar bem móvel. Atuando como *custos legis*, o MPF reafirmou a nulidade do acórdão que julgara procedentes os embargos infringentes, reiterando os argumentos do *parquet* estadual.

A Sra. Lia, por sua vez, sustentava a inadmissibilidade do recurso e reafirmava a nulidade do TAC diante da coação exercida pelo MP-RS no momento de celebração.

Em primeiro lugar, o STJ admitiu parcialmente o recurso, apenas para analisar o mérito da decisão. Nesse sentido, em segundo lugar, quanto ao mérito, o Tribunal entendeu que tanto o TAC quanto a homologação do arquivamento do inquérito civil eram nulos.

Para analisar os efeitos da revogação de vontade de assinar o acordo da Sra. Lia, o Tribunal partiu para a Lei de Ação Civil Pública. Tendo em vista que tal lei era omissa quanto ao assunto, passou-se à análise do TAC enquanto *negócio jurídico* que encerra transação.

Nessa seara, apoiando-se na doutrina<sup>40</sup>, o entendimento foi de que, para a existência, validade e eficácia do TAC, eram imprescindíveis a presença de requisitos mínimos, tais quais: a presença de agentes representando dois centros de interesse (bilateralidade); e o acordo das vontades dos interessados, vinculado por forma perceptível.

---

<sup>39</sup> Cf.: "Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente. (...) § 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação. § 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento."

<sup>40</sup> Cf. RODRIGUES, G. A. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 198.

Em decorrência disso – e mais uma vez se apoiando na doutrina<sup>41</sup> –, para o Tribunal, seria nulo o acordo que não tivesse suas obrigações livremente negociadas, de forma que nenhum órgão público poderia impô-las à outra parte interessada. Na impossibilidade de se obter um consenso quanto aos termos, a matéria deveria ser discutida judicialmente.

Além disso, também seria nulo o TAC que contivesse obrigação diferente daquelas previstas pelo art. 3º da Lei de Ação Civil Pública<sup>42</sup>, como a obrigação de dar bem móvel. Para o Tribunal – mais uma vez baseando-se na doutrina –, dado que o TAC substituiria a fase de conhecimento da ACP, este também estaria restrito aos limites do art. 3º da Lei de Ação Civil Pública, ou seja, só poderia prever obrigações de fazer (recuperar o ambiente lesado), de não fazer (cessar a atividade lesiva) e de dar dinheiro (a título de indenização por danos irreparáveis).

Nesses termos, o Tribunal decidiu que o TAC em questão era nulo.

Quanto à homologação do pedido de arquivamento do inquérito civil, o Tribunal igualmente recorreu ao disposto pela Lei de Ação Civil Pública. Apesar de tratar do arquivamento em caso de propositura de ACP, o parágrafo segundo do art. 9º prevê que, até que a promoção do arquivamento seja homologada ou rejeitada pelo CSMP, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos, os quais serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

Ainda, a homologação pelo CSMP não seria meramente administrativa, contendo caráter institucional, pelo qual caberia ao Conselho a reapreciação do ato em relação a todos os seus elementos que lhe foram remetidos, não apenas aqueles de legalidade. Nesse contexto, o arquivamento só teria eficácia depois de sua homologação.

Diante disso, os agentes interessados, como a Sra. Lia, poderiam oferecer razões ao CSMP antes da homologação ou rejeição do arquivamento, pois a reapreciação seria inerente às funções do conselho, que deveria analisar mais do que somente questões de legalidade. Logo, no caso concreto, o Tribunal decidiu que a homologação era nula porque o CSMP teria se restringido a analisar apenas a adequação das cláusulas do TAC, ao invés de considerar também a inconformidade da Sra. Lia.

Por essas razões, o recurso foi julgado improcedente na parte em que foi conhecido.

---

<sup>41</sup> Cf. FARIAS, T. Termo de Ajustamento e Conduta e acesso à Justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, v. LII, p. 121.

<sup>42</sup> "Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a **condenação em dinheiro** ou o cumprimento de **obrigação de fazer ou não fazer**." (grifos meus)



## **IV. Os requisitos de validade nos precedentes judiciais**

Expostos os casos anteriores, restou evidente que o Judiciário é confrontado a decidir sobre a validade dos acordos no controle de casos concretos – seja em casos sobre execução dos termos, seja em casos com pedidos de anulação de sentenças homologatórias – e que, mesmo diante da lacuna legislativa, os Tribunais não se desincumbiram de tal tarefa.

Diante disso, o presente trabalho se propôs a sistematizar os requisitos de validade criados pelo Judiciário na resolução dos casos concretos a partir das principais linhas de entendimento. O intuito aqui é compilar as exigências do Judiciário a fim de responder da melhor forma a pergunta-tema proposta.

Mais uma vez, ressalto que o conceito de validade adotado por esta pesquisa se refere à perfeição de um ato jurídico, isto é, à “sua plena consonância com o ordenamento jurídico”<sup>43</sup>.

Assim, os requisitos a seguir extraídos das decisões foram aqueles que restaram imprescindíveis para que o TAC se mostrasse em conformidade com o arcabouço normativo e não fosse declarado nulo – ou inválido –, a saber: (1.) as cláusulas devem ser livremente negociadas entre as partes; (2.) é necessária a manifestação de vontade das partes expressa por meio de assinatura; (3.) a anuência de apenas um órgão público legitimado é suficiente; (4.) o TAC é um negócio jurídico e, portanto, deve preencher os requisitos do art. 104 do Código Civil; (5.) o TAC deve prever apenas obrigações de fazer, de não fazer e/ou de dar quantia a título indenizatório; e (6.) o TAC deve se adequar à reparação e à prevenção do dano ao interesse difuso ou coletivo.

Por fim, conforme já havia antecipado, a dinâmica do controle judicial do TAC muitas vezes chega a decisões semelhantes – o que, inclusive, pode ser considerado positivo da perspectiva de segurança jurídica e isonomia entre os cidadãos –, assim, para cada um dos requisitos abaixo, também indicarei outros julgados da amostra (classificados como menos relevantes seguindo o critério apresentado no item II.6 deste trabalho) que seguiram a mesma linha de entendimento.

### **1. As cláusulas devem ser livremente negociadas entre as partes**

---

<sup>43</sup> MELLO, *op cit.* p. 4.

O primeiro requisito a ser apresentado é relativo à *livre negociação das cláusulas do TAC entre as partes*. Trata-se de um elemento prévio à própria celebração do acordo, mas que guarda relação direta com a validade deste – e é exatamente em função dessa anterioridade que esta é a primeira exigência judicial a ser listada.

Esse requisito foi estabelecido pelo Caso Agência Florestal de Lajeado, em que se definiu a negociação prévia como a *antítese* da imposição de cláusulas pelo órgão público. Para tanto, o caso em questão se baseou de forma expressa no entendimento de Talden Farias, que, de acordo com o próprio Tribunal, prediz:

Para ser celebrado, o TAC exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial.<sup>44</sup>

Esse quesito é de especial relevo quando lidamos com um mecanismo que se qualifica como instrumento de atuação consensual. Isso porque o consenso, em sentido amplo, é entendido como acordo de vontades<sup>45</sup>, o qual tem como pressuposto, portanto, “trocas recíprocas”<sup>46</sup> entre as partes envolvidas.

Nesse sentido, a imposição de obrigações pelo órgão público é contrária ao próprio instituto do TAC enquanto mecanismo consensual. O ajustamento da conduta às exigências legais pretendido deve, afinal, ser negociado entre o particular e o Poder Público<sup>47</sup>.

No precedente supracitado, não só houve imposição do conteúdo do acordo, como o MP-RS requisitou a presença da Sra. Lia sob ameaça de incursão de crime de desobediência, o que culmina em coerção. Válido mencionar também que a Sra. Lia sequer estava acompanhada por advogada ou advogado na ocasião. Fatores estes considerados pelo Tribunal como impeditivos da satisfação do requisito de livre negociação e, como será abordado no tópico imediatamente a seguir, da manifestação de vontade.

Esse requisito de negociação, também tido como acordo de vontades, foi exigido em outros casos em que se analisava a validade de TACs, como a AC nº 0005268-30.2002.4.01.4000/PI do TRF-1, a AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001 do TRF-2, a AC nº 452084/CE do TRF-5, a AC nº

---

<sup>44</sup> FARIAS *apud* BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 802.060/RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/12/2009. p. 15.

<sup>45</sup> PALMA, 2015, *op. cit.* pp. 240-241.

<sup>46</sup> PALMA, J. B. Processo regulatório sancionador e consensualidade: análise do acordo substitutivo no âmbito da Anatel. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 7-38, jan./jun. 2010. p. 35.

<sup>47</sup> RODRIGUES, *op. cit.* p. 264.

0001447-95.2013.8.26.0445, a AC nº 0051551-17.2009.8.26.0224 e a AC nº 3004382-48.2013.8.26.0157, todas estas três do TJSP.

Apesar disso, na AC nº 0001271-31.2014.8.26.0268 do TJSP, o apelante sustentava que o TAC celebrado entre ele e o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) seria nulo por conter vício de consentimento, sob hipótese de erro, coação e dolo. Para ele, o acordo teria sido unilateral, haja vista que o apelante era idoso e estrangeiro, não compreendendo os termos.

O Tribunal, contudo, entendeu que a argumentação do apelante era muito genérica e não comprovava, de fato, a ocorrência desses vícios. Inclusive, a sentença da qual se apelava fundamentava que as alegações do autor não procediam porque o TAC havia sido escrito de forma clara e simples e porque não seria possível alegar descumprimento da lei por desconhecimento.

Também na AC nº 0051551-17.2009.8.26.0224, o TJSP entendeu que as alegações do apelante eram muito genéricas e não comprovavam a ocorrência de vício da vontade por coação.

## **2. É necessária a manifestação de vontade das partes expressa por meio de assinatura**

Como visto, a vontade das partes na celebração do TAC é importante, e porque é tão importante, leva ao segundo requisito extraído dos precedentes judiciais: o de que o acordo deve conter *manifestação volitiva das partes exteriorizada formalmente por meio de assinatura*.

Extraí esse entendimento de três dos casos estudados no capítulo III deste trabalho: MP-RS v. Vergílio, Caso Agência Florestal de Lajeado e Caso Ribeirão do Cemitério.

De forma mais expressiva e significativa, em MP-RS v. Vergílio, o STJ decidiu que o acordo celebrado entre os litigantes era inválido porque não continha a assinatura do MP-RS. Para chegar a essa conclusão, o Tribunal adotou duas bases: (i) a de que o TAC é título executivo e, portanto, exige a expressa manifestação de vontade entre seus requisitos de validade; e (ii) a de que o TAC é ato jurídico e, portanto, é imprescindível a presença de requisitos de validade como o que aqui se discute.

No primeiro embasamento, o juízo remontou à jurisprudência do Tribunal de que o TAC se constitui como título executivo extrajudicial. Já no segundo, referiu-se ao seguinte trecho da doutrina:

como todo ato jurídico, a validade do compromisso de ajustamento de conduta deve sujeitar-se à observância de

certos requisitos (...) sem eles, o ato será inválido e inidôneo a produzir os efeitos que dele se espera<sup>48</sup>

Nos termos do acórdão, este é um requisito formal indispensável para que o ajustamento seja válido.

Destaco, ainda, que, nesse primeiro julgado, o Tribunal fez referência tão somente à manifestação de vontade do órgão público que firmou o acordo, o MP-RS. Contudo, minha leitura é de que esse entendimento se aplica a ambos os polos dos compromitentes, de forma que o juízo teria se restringido a mencioná-lo apenas quanto ao órgão público por conta dos pedidos das partes, que discutiam apenas a ausência de assinatura do MP-RS.

Encontrei apoio para isso também na própria de referência do Tribunal e no segundo precedente que mencionei, o Caso Agência Florestal de Lajeado.

Quanto à obra de referência de José dos Santos Carvalho Filho, o autor entende o TAC como *ato jurídico em sentido estrito*<sup>49</sup>. Assim, para sua validade, o ajustamento deveria ser formalizado e escrito, com a manifestação de vontade do agente privado e com a participação formal do órgão público, com a devida publicidade que a instrumentaliza<sup>50</sup>. O autor ressalta, contudo, que enquanto a manifestação volitiva do agente privado é material (quanto ao conteúdo) e formal, a do órgão público é apenas formal<sup>51</sup>.

Acerca do julgamento do Caso Agência Florestal de Lajeado, apesar de não se tratar de conteúdo essencial da decisão, o que se chamaria de *ratio decidendi*<sup>52</sup>, o Tribunal adotou como fundamento – e inclusive o citou na própria ementa do acórdão – trecho da doutrina de Geisa de Assis Rodrigues que afirma:

Como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia. Essa análise pode resultar em uma fragmentação artificial do fenômeno jurídico, posto que a existência, a validade e a eficácia são aspectos de uma mesmíssima realidade. Todavia, a utilidade da mesma supera esse inconveniente. (...) Para existir o ajuste carece da presença dos agentes representando dois "centros de interesses, ou seja, um ou mais compromitentes e um ou mais compromissários; tem que possuir um objeto que se consubstancie em cumprimento de obrigações e deveres; deve

---

<sup>48</sup> CARVALHO FILHO *apud* BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 840.507/RS, Rel. Min. Denise Arruda, j. 09/12/2008. pp. 6-7.

<sup>49</sup> CARVALHO FILHO, J. S. **Ação Civil Pública**: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24.7.85). 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 202.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 203.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>52</sup> Sobre o conceito de *ratio decidendi*, cf.: MENDES, *op. cit.*, p. 12.

existir o acordo de vontades e ser veiculado através de uma forma perceptível<sup>53</sup> (grifos do Tribunal)

Especialmente as duas últimas orações do excerto corroborariam a tese de que é necessária a assinatura tanto do órgão público quanto do interessado.

O embasamento, nesse caso, foi além daqueles adotados em MP-RS v. Vergílio, referindo-se ao TAC como *negócio jurídico*, espécie distinta do ato jurídico em sentido estrito, mas ainda abarcada pelo gênero ato jurídico em sentido amplo<sup>54</sup>. Assim, por qualquer que seja o pressuposto relativo à natureza jurídica do ajustamento, parece-me que o entendimento judicial é de que deve haver manifestação volitiva formalizada tanto para o órgão público quanto para o interessado.

Além disso, de certa maneira, o requisito também consta na fundamentação do Caso Ribeirão do Cemitério. Ao considerar o TAC uma “manifestação convergente de vontades para assegurar a saúde do meio ambiente”, o TRF-2 entendeu que era requisito de validade a manifestação volitiva dos compromitentes – presente no caso concreto. Todavia, não houve posicionamento quanto à forma de como essa manifestação deveria ocorrer.

Por fim, também destaco o entendimento do Caso Agência Florestal de Lajeado acerca da revogação de vontade, qual seja de que esta é possível e impede a homologação do TAC, porque implica exatamente na ausência de manifestação volitiva para celebrar o acordo – afetada também no caso em decorrência da coerção feita pelo MP-RS, como já havia antecipado no tópico anterior.

No Ag nº 2156844-22.2015.8.26.0000, o TJSP cuidou de caso em que o MP-SP revogava sua vontade – ou se arrependia. Nesse julgado, o MP-SP e o compromitente haviam celebrado acordo em sede de ACP e requerido sua homologação judicial. No entanto, alguns dias depois, o *Parquet* estadual pediu em juízo que o pedido de homologação fosse rejeitado. O compromitente alegava que o TAC, sendo negócio jurídico, não era passível de rompimento por mero arrependimento. O Tribunal, contudo, entendeu que o acordo não poderia ser tratado dessa maneira, já que não versava de direito eminentemente patrimonial, e, nesse sentido, uma vez que não havia ocorrido a homologação, o acordo não era válido.

A exigência de manifestação expressa dos compromitentes também foi feita na AC nº 0005268-30.2002.4.01.4000/PI do TRF-1, na AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109 e na AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001 do TRF-2, no Ag nº 2006.72.08.001852-7 do TRF-4, na AC nº 45084/CE do TRF-5 e, apesar

---

<sup>53</sup> RODRIGUES *apud* BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 802.060/RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/12/2009. p. 11.

<sup>54</sup> Sobre o negócio jurídico enquanto espécie de ato jurídico, cf.: AMARAL, F. **Direito Civil**: introdução. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 406.

de não ser utilizada como *ratio decidendi*, mencionada na AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445 do TJSP, inclusive como citação do caso MP-RS v. Vergílio e do Caso Ribeirão do Cemitério.

Apesar disso, no Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000 do TRF-2, que tratava de pedido de invalidação de TAC celebrado entre Petrobrás, IBAMA e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a ausência da assinatura da ANP não foi o bastante para que o pedido fosse procedente. O Tribunal entendeu que, uma vez que a licença que se buscava atingir por meio da celebração do acordo era de competência do IBAMA (que havia assinado o termo) e não guardava relação com a ANP, a participação desta no acordo não era imperiosa, ainda que recomendável.

### **3. A anuência de apenas um órgão público legitimado é suficiente**

O terceiro requisito se refere não mais à vontade das partes, mas sim às próprias partes, aos órgãos públicos legitimados a celebrarem o ajustamento. Ele estabelece que a participação de *apenas um deles* já é suficiente para que o acordo seja válido, dispensando a anuência dos demais. Esse ponto merece destaque, dada a existência de vários co-legitimados para a defesa dos interesses difusos – como os ambientais – e, logo, para a celebração do TAC.

Sobre os órgãos co-legitimados, infere-se que os principais conflitos de legitimidade para celebração e participação no TAC envolviam o Ministério Público (seja Federal ou Estadual). Da amostra, um julgado era relativo ao conflito entre MPF e o Instituto Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro (INEA/RJ)<sup>55</sup>; outro era relativo ao conflito entre o MPF, o Município de Guarapari-ES e a União<sup>56</sup>; outro, ao conflito entre o MPF e o Instituto Chico Mendes<sup>57</sup>; e outros dois, ao conflito entre o MPF e o IBAMA<sup>58</sup>. Apenas um caso, já antecipado, não envolvia o MPF, mas, sim, o IBAMA e a ANP<sup>59</sup>.

Antes de tentar entender com mais afinco essa exigência do Judiciário, considero pertinente esclarecer que essa exigência – e, em alguma medida a exigência demonstrada no item anterior – tem como pressuposto mais um requisito. Isso porque, ao firmar posicionamento de que é necessária a manifestação de vontade de órgãos públicos e de que a concordância de

---

<sup>55</sup> AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109 do TRF-2.

<sup>56</sup> AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001 do TRF-2.

<sup>57</sup> AC nº 2004.51.09.000483-0 do TRF-2 (Caso MPF v. Dalva).

<sup>58</sup> AC nº 2003.51.03.000830-9 e AC nº 2001.51.09.000449-0 (Caso Ribeirão do Cemitério), ambas do TRF-2.

<sup>59</sup> Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000 do TRF-2.

apenas um deles legitimados já é suficiente para a validade do TAC, os Tribunais consignam de maneira implícita que o acordo só será válido na medida em que houver participação de *algum* órgão público.

Apesar de parecer quase óbvio pela leitura do art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Público, esse requisito foi claramente afirmado no Agravo de Instrumento nº 2003.04.01.025408-1/SC do TRF-4. Os agravantes consubstanciavam seu pedido na existência de um TAC celebrado com o IBAMA. Entretanto, nem o IBAMA nem qualquer outro órgão haviam, de fato, firmado o acordo – tratava-se de um mero compromisso unilateral assinado apenas pelos agravantes, em que estes se propunham a recuperar a área degradada.

Dito isso, propriamente quanto ao terceiro requisito listado por este trabalho, nos casos mais relevantes, dois deles envolviam conflitos em que órgãos públicos que não assinaram o compromisso sustentavam sua invalidação. No primeiro deles, o Caso Ribeirão do Cemitério, um dos fundamentos do pedido do IBAMA consistia no fato de este não ter concordado com os termos do acordo e não entender que o TAC dispunha da melhor solução para o meio ambiente. No segundo caso, MPF v. Dalva, um dos fundamentos do pedido do Instituto Chico Mendes era o fato de que este não entendia que as cláusulas corroboravam a reparação integral do dano.

Para ambos os casos, a conclusão foi a mesma: a concordância dos órgãos não era necessária, na medida em que o TAC já havia sido assinado pelo MPF. A construção desse entendimento partiu da própria letra do art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública; tendo em vista que o artigo permite que *qualquer* legitimado celebre o acordo, não seria exigível a anuência pelos demais.

Assim, minha leitura foi de que a percepção judicial seria tanto de que nem todos os legitimados precisariam assentir com o conteúdo do acordo (isto é, em sentido amplo, concordar com as cláusulas seria compreendê-las como as mais adequadas para a proteção dos interesses difusos), quanto de que também seria dispensável que estes figurassem como parte do termo (em sentido estrito, concordar com as cláusulas seria celebrar o acordo enquanto parte que assume obrigações e direitos).

Essa percepção, contudo, não foi adotada isoladamente nos precedentes já mencionados. Logo após consignarem que bastaria a anuência de apenas um dos legitimados, expressou-se o entendimento de que seria hipótese de invalidade do TAC quando este não assegurasse a melhor solução para o meio ambiente – elemento que será abordado no item 4. deste capítulo. No Caso Ribeirão do Cemitério, o Tribunal inclusive colocou que a

não concordância do IBAMA no caso concreto não poderia impedir a homologação judicial do acordo, “já que”<sup>60</sup> este *atendia ao interesse público*.

Portanto, parece-me que, muito embora a mera discordância de um co-legitimado das cláusulas estipuladas no ajustamento não enseje sua invalidade, o entendimento judicial é de que o mesmo não será verdade se o órgão público demonstrar que, de fato, tais estipulações não asseguram a melhor solução para os interesses difusos em questão.

De qualquer forma, friso, trata-se de dois requisitos distintos e autônomos.

Para todos os efeitos, a linha de entendimento de que basta a concordância de apenas um dos legitimados também foi adotado na AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001, na AC nº 2003.51.03.000830-9 e na AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109, todas do TRF-2.

Especificamente quanto ao conflito de legitimidade entre os órgãos públicos, no julgamento da AC nº 2003.51.03.000830-9, o TRF-2 consignou que há igualdade entre os co-legitimados, não havendo prioridade ao MPF. Todavia, no Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000, o TRF-2 priorizou a manifestação de vontade do IBAMA em face da ANP, em decorrência do fato de que a licença objeto do TAC era tão somente de competência do órgão ambiental.

#### **4. O TAC é um negócio jurídico e, portanto, deve preencher os requisitos do art. 104 do Código Civil**

Quando tratei do segundo requisito elencado por este trabalho (item 2. deste capítulo), mencionei o entendimento do TAC como negócio jurídico. O que tento expor neste quarto tópico é que dessa linha de raciocínio decorrem ainda mais requisitos de validade: aqueles do art. 104 do Código Civil<sup>61</sup>.

Extraí essa exigência do Caso Agência Florestal de Lajeado. Na ocasião, apesar de não aprofundar suas razões para tanto, o STJ assumiu como pressuposto que a natureza jurídica do TAC seria de negócio jurídico. Por conta disso, o ajustamento deveria preencher os requisitos mínimos de

---

<sup>60</sup> BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. 8ª Turma Especializada. AC nº 2001.51.09.000449-0, Rel. Poul Erik Dyrlund, j. 29/08/2006. p. 7.

<sup>61</sup> Cf.: “Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei.”.



existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos<sup>62</sup>. O substrato, conforme mostrei no item 2. deste capítulo, foi a doutrina de Geisa de Assis Rodrigues<sup>63</sup>.

Exposto isso, o Tribunal não se incumbiu do ônus de informar expressamente quais seriam todos esses requisitos mínimos e indicou, apenas, que alguns deles seriam: o acordo de vontades; a manifestação de vontade por forma perceptível; e a presença de agentes representando dois centros de interesses.

De todo modo, parece-me fazer sentido que, em se tratando de negócio jurídico, os requisitos mínimos a que aludiu o Tribunal sejam aqueles dispostos pelo art. 104 do Código Civil: agentes capazes; objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e forma prescrita ou não defesa em lei.

O entendimento de que o TAC é negócio jurídico cujos requisitos de validade são aqueles dispostos pelo art. 104 do Código Civil é, inclusive, corroborado por parte considerável dos julgados da amostra oriundos do TJSP: AC/Reexame Necessário nº 0003585-59.2012.8.26.0028; AC nº 0000251-72.2015.8.26.0493; AC nº 0000141-44.2009.8.26.0118; AC nº 0001118-70.2010.8.26.0160; AC nº 0001271-31.2014.8.26.0268; AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445, AC nº 0001658-37.2011.8.26.0111 (o voto vencido); AC nº 0002093-63.2011.8.26.0417; AC nº 0005357-72.1996.8.26.0269; AC nº 0013573-76.2011.8.26.0566; AC nº 0236285-96.2009.8.26.0000; AC nº 1002362-55.2016.8.26.0047; AC nº 1009576-79.2016.8.26.0344; e AC nº 4026649-87.2013.8.26.0224. Outro julgado da amostra, dessa vez do TRF-1, também adotou essa tese: a AC nº 0005268-30.2002.4.01.4000/PI.

#### a) Agente capaz e legitimado

---

<sup>62</sup> Cf. a passagem do acórdão: "O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico." (pp. 14-15)

<sup>63</sup> Investigando a obra referida pelo Tribunal, encontrei a seguinte consideração: "O ajustamento de conduta, sob qualquer prisma que se analise, tem a essência de um negócio jurídico. O primeiro aspecto a ser considerado é a **fundamental manifestação de vontade para sua celebração, tanto por parte do obrigado quanto por parte do órgão público** (...). Embora os efeitos mais importantes deste negócio jurídico estejam previstos na lei, assim como seu campo de atuação e sua eficácia executiva, a declaração de vontade, ínsita ao ajustamento de conduta, tornará específica a forma de incidência da norma no caso concreto, vinculando os pactuantes aos efeitos expressos no ajuste. Por outro lado, há uma nítida 'visão social' de que nessa hipótese especial possam as partes, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia, ter uma margem para exercer a sua declaração de vontade e determinar a forma do ajustamento à conduta legalmente exigida." (grifos meus), RODRIGUES, *op. cit.*, p. 331.

A capacidade refere-se à “aptidão para exercer direitos e contrair obrigações”<sup>64</sup>. Para além disso, ressalto que, em algumas situações, o agente deve não ser apenas capaz, como também *legitimado*, ou seja, revestido de poderes de agir em nome de bens ou interesses<sup>65</sup>. Este é o caso do art. 5º, § 6º, Lei da Ação Civil Pública.

Ao se referir aos requisitos do art. 104 do Código Civil, a grande maioria dos julgados da amostra referidos acima aponta para o rol de órgãos públicos legitimados do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública.

Ainda sobre esse requisito, no julgamento da AC nº 0011781-74.2011.8.26.0344, o TJSP entendeu que a capacidade do interessado pode ser presumível, conforme a teoria da aparência, para fins de validade do TAC.

Apesar de não se referir diretamente ao art. 104 do Código Civil, a AC nº 0051551-17.2009.8.26.0224 do TJSP também adotou como requisito de validade do ajustamento a capacidade dos agentes.

b) Objeto lícito, possível, determinado ou determinável

Apesar de não entender que o TAC é negócio jurídico, na AC nº 9165915-70.2008.8.26.0000, o TJSP se posicionou quanto à licitude do objeto do TAC. O Tribunal entendeu que o objeto do ajuste é “a adoção pelo promitente de uma conduta que elimine, mitigue, restaure ou compense o dano ambiental”<sup>66</sup>, e, assim, desde que preveja obrigações nesse sentido, não há que se falar em ilicitude de seu objeto nem em nulidade do acordo.

Nesse sentido, o Agravo nº 0000988-74.2015.4.03.0000/SP do TRF-3 ainda consignou que a validade das cláusulas do acordo deve ser analisada de acordo com a legislação vigente na época de sua celebração. Nesse caso, assim como em outros, discutia-se a aplicabilidade do Código Florestal de 2012 a atos jurídicos perfeitos, como TACs – o entendimento consolidado da jurisprudência, conforme demonstrado nesse caso, é o de que esse código não pode retroagir.

Sobre a licitude das cláusulas do TAC também, o Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000 e a AC nº 2003.51.03.000830-9 do TRF-2 firmaram posicionamento de que é nula a cláusula que preveja a impossibilidade de sanção pelo órgão fiscalizador ou a renúncia do poder de polícia. Essa nulidade, contudo, não afeta as demais cláusulas, a fim de que seja preservado o acordo e sua função.

---

<sup>64</sup> AMARAL, *op. cit.*, p. 444.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 445.

<sup>66</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. AC nº 9165915-70.2008.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 09/02/2012. p. 9.

c) Forma

Essa exigência consiste na forma – isto é, no modo – de como será expressa a manifestação de vontade<sup>67</sup>. Quanto a isso, ilustrei no tópico 2. deste capítulo como os Tribunais entendem a forma da manifestação de vontade, ou seja, que esta deve ser expressa por meio de assinatura.

**5. O TAC deve prever apenas obrigações de fazer, de não fazer e/ou de dar quantia a título indenizatório**

Esse quinto requisito judicial versa diretamente sobre o conteúdo dos acordos e do que pode ser neles exigido, a saber: obrigações de fazer, obrigações de não fazer e/ou obrigações de dar quantia a título de indenização.

Essa limitação quanto ao objeto dos ajustamentos foi extraída a partir do Caso Agência Florestal de Lajeado. Naquela ocasião, o entendimento do STJ se baseou no art. 3º da Lei da Ação Civil Pública, que impõe as restrições supracitadas aos pedidos de uma ACP. Para o Tribunal, uma vez que aplicáveis à ACP, tais restrições também eram aplicáveis ao TAC.

Nesse entender, o Tribunal fundamentou:

A reparação de danos, mediante indenização de caráter compensatório, deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual reverterá para o fundo a que alude o art. 13 da Lei 7345/85.

Destarte, não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.

Sob esse ângulo, sobressai nulo o Termo de Ajustamento de Conduta in foco, por força da inclusão de obrigação de dar equipamento de informática à Agência de Florestal de Lajeado.<sup>68</sup>

Recordo-os de que, conforme já apresentado, o acordo em questão foi celebrado nos autos de inquérito civil público que investigava a derrubada de mata nativa em área de preservação permanente.

Assim, se o TAC previsto pela Lei da Ação Civil Pública e em sede de matéria ambiental tem como escopo atingir os mesmos fins que essa ação, ou seja, a responsabilização do agente causador de danos para reparação e compensação dos danos, é certo que as obrigações previstas devem não só

---

<sup>67</sup> AMARAL, *op. cit.*, p. 448.

<sup>68</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 802.060/RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/12/2009. p. 18.

se destinar a esse fim (conforme exposto no tópico seguinte), como estar em conformidade com o art. 3º dessa Lei.

Esse artigo, por sua vez, impõe que essa finalidade será atingida por meio de condenação em dinheiro ou cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. O dinheiro referido nesse dispositivo é obrigatoriamente destinado a fundos cujos recursos servem para a reconstituição dos bens lesados (art. 13 da Lei da Ação Civil Pública) – ou seja, se o agente não é condenado a reparar, ele próprio, os danos, é condenado a pagar quantia para um fundo que possibilitará essa reparação.

No caso supracitado, o termo continha obrigações de elaboração e execução de projeto de reflorestamento da área degradada (de fazer) e a entrega de um microcomputador, avaliado em R\$ 1.484,00, à Agência Florestal de Lajeado, a título de indenização (de dar). Infere-se que essa segunda obrigação em nada se relaciona à tutela dos interesses difusos, pretendida pela Lei da Ação Civil Pública e, especificamente, pelo TAC, ao passo que beneficiará tão somente a própria Agência Florestal e não, à coletividade que teve seu direito ao meio-ambiente sadio lesado, o que leva à desvirtuação do acordo.

Talvez por se tratar de uma exigência muito específica, essa linha de entendimento não foi adotada em nenhum outro julgado da amostra, nem mesmo como *obiter dictum* no caso que citava o precedente da Agência Florestal de Lajeado. Contudo, mesmo assim, encontra respaldo doutrinário<sup>69</sup>.

## **6. O TAC deve se adequar à reparação e à prevenção do dano ao interesse difuso ou coletivo**

Por fim, o sexto requisito extraído dos precedentes judiciais se refere à própria finalidade do TAC – e porque me parece que só pode ser avaliado depois de arquitetado o termo, fez sentido apresentá-lo por último. Mais do que estabelecer critérios quanto à forma ou a quais seriam as obrigações possíveis, essa linha de entendimento reforça que o acordo em si deve ser adequado à reparação e à prevenção do dano ao interesse difuso ou coletivo.

Essa exigência se fez presente tanto no Caso Ribeirão do Cemitério quanto em MPF v. Dalva, conforme já havia antecipado no item 2. deste capítulo. Ambos os casos enfrentaram a alegação de que os acordos celebrados deveriam ter previsto obrigação de demolir as obras em área de preservação permanente, mas se convenceram de que a demolição causaria

---

<sup>69</sup> Cf.: MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1471.

ainda mais danos ao meio ambiente, isto é, aos cursos d'água e às margens destes, com base no que foi apresentado pelas partes.

Em ambas as ocasiões, o TRF-2 se pronunciou de modo a concluir que o acordo deve assegurar a proteção ao meio ambiente, ou seja, prover a melhor solução, que se vê presente quando o estipulado é capaz de prevenir a ocorrência de danos futuros e reparar os danos já causados.

Em MPF v. Dalva, o Tribunal entendeu que a reparação integral teria sido atingida por meio da transação penal e por medidas suplementares de reparação no TAC – o qual reconhecia, inclusive, a possibilidade de geração de mais danos com a demolição da construção.

Tal entendimento também foi adotado em outros julgados da amostra: a AC nº 9165915-70.2008.8.26.0000 do TJSP (no voto da maioria e no voto vencido), o Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000, a AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109 e a AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001, todas as três últimas do TRF-2. Nesse último caso, ainda, de maneira expressa, o Tribunal decidiu que o valor compensatório previsto deve ser correspondente ao dano causado ao meio-ambiente.

No Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000, o Tribunal vinculou esse requisito à legislação ambiental e à proteção ao meio-ambiente:

Penso que se o Termo de Ajustamento de Conduta não é o mais adequado, deve-se expor concretamente onde residem as incongruências, onde há **infringência às normas ambientais**, em que momento, pois, o **meio ambiente se encontram vulnerabilizado**.<sup>70</sup> (grifos meus)

Nesse caso em questão, a Petrobrás pleiteava a invalidação de TAC celebrado entre esta, o IBAMA e a ANP.

Logo, em síntese, entendo que, para a satisfação desse requisito, é necessário que as cláusulas ajustadas tratem da reparação dos danos ao meio ambiente, possam prevenir a ocorrência de danos futuros, nos termos da legislação ambiental e visem à proteção do meio-ambiente ecologicamente equilibrado. Do contrário, o acordo será nulo, desde que devidamente comprovado que o TAC não se adequa a essas exigências.

---

<sup>70</sup> BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. Quarta Turma. Agravo de Instrumento nº 2001.51.09.000449-0, Rel. Poul Erik Dyrlund, j. 29/08/2006. p. 7.

## **V.O que a experiência a partir dessa dinâmica de controle nos indica?**

A partir da análise proposta, extraí e apresentei seis linhas de entendimento sobre os requisitos da validade dos ajustamentos de conduta. Por meio disso, pude sistematizar as exigências impostas pelo Judiciário, enquanto controlador, bem como entender seus fundamentos. O que resta agora, portanto, é apontar o que esses requisitos de validade da prática do controle nos indicam.

Por certo, indica que *há* uma disciplina normativa jurisprudencial acerca do TAC. Isso porque, ao se deparar com a lacuna legislativa, o Judiciário estabeleceu requisitos de teor normativo, de caráter abstrato, ainda que estabelecidos para resolver casos concretos.

Essa disciplina, por sua vez, valoriza, *em certa medida*, a consensualidade. Ao exigirem que exista tanto negociação efetiva entre as partes – isto é, que não ocorra mera imposição das cláusulas pelo Poder Público – quanto uma clara manifestação de vontade de ambas, os Tribunais valorizam e preservam o TAC enquanto mecanismo da Administração consensual.

Infere-se que, de forma oposta, se os Tribunais entendessem que a imposição pelo órgão público está em conformidade com o direito, por conta da supremacia do interesse público ou qualquer outro princípio, estaríamos diante da “desnaturação”<sup>71</sup> desse acordo.

De todo modo, essa valorização diz respeito a elementos básicos e parece limitada.

Primeiro porque, apesar de elementos relativos à negociação e à formalização da vontade das partes – pressupostos da atuação consensual – terem sido construídos e exigidos, estes só foram alvo de discussão e análise pelos Tribunais quando houve questionamento de uma das partes. Nos demais casos, a presença desses elementos foi presumida.

Segundo porque o consenso valorizado pelo Tribunal refere-se apenas à relação entre o órgão público parte e o interessado, não se estendendo aos demais órgãos co-legitimados. Uma das linhas de entendimento afirma exatamente que a ausência de concordância desses órgãos não é o bastante para, por si só, tornar o TAC inválido.

---

<sup>71</sup> Termo cunhado pela Prof.<sup>a</sup> Juliana Palma – o qual, apesar de relativo aos acordos substitutivos, foi usado aqui de forma analógica –, cf.: “Sem que se garanta um mínimo de paridade [entre a Administração Pública e o interessado], haverá desnaturação do acordo substitutivo” (2010, *op. cit.*, p. 35).

No âmbito do direito ambiental, as disputas sobre a ocorrência de danos envolvem uma pluralidade de questões, as quais não são apenas eminentemente jurídicas<sup>72</sup>. Assim, diz-se que o TAC, de característica consensual, permite que essas questões sejam consideradas por meio da negociação<sup>73</sup>. Portanto, a valorização do consenso, verificável inclusive por meio da negociação, ganharia ainda mais relevo nesse ramo.

Se a valorização do consenso, para os Tribunais, fica restrita ao órgão contratante e ao interessado, a capacidade do acordo de reunir uma pluralidade de questões e interesses é menosprezada.

A importância dos co-legitimados na dinâmica da tutela do meio-ambiente foi considerada, pelo Judiciário, apenas para admitir que estes poderiam pleitear em juízo a anulação do TAC, quando *comprovado* (pelo requerente) que não se obteve a melhor solução<sup>74</sup>.

Por mais que a restrição à participação dos co-legitimados represente segurança jurídica – dada a quantidade de órgãos que estariam legitimados a defender os interesses relativos ao meio-ambiente –, é certamente prejudicial restringir tanto o aspecto consensual aos sujeitos. A exclusão dos demais co-legitimados pode desconsiderar aspectos relevantes dos danos, principalmente quando um órgão que, aparentemente, é mais apto e tecnicamente qualificado para lidar com questões ambientais, tal qual o IBAMA, é deixado de fora do acordo.

Outro aspecto importante da disciplina normativa jurisprudencial sobre a validade dos TACs é o entendimento sobre sua natureza jurídica e, conseqüentemente, sobre as regras que lhes são aplicáveis. Além do Caso Agência Florestal de Lajeado, que não menciona o Código Civil de forma expressa, detectei uma tendência grande de considerar esses acordos como negócios jurídicos, o que levaria ao regime desse Código, especialmente no TJSP.

Além disso, em alguns casos, mesmo que os Tribunais não mencionassem expressamente a nomenclatura “negócio jurídico”, percebi que se apropriavam da definição desse instituto, qual seja de declaração de vontade destinada a produzir efeitos pretendidos e reconhecidos<sup>75</sup>.

No Caso Ribeirão do Cemitério, o TRF-2, adotando o parecer do MPF como fundamentação, consignou:

Sendo o TAC **uma manifestação convergente de vontades para assegurar a saúde do meio ambiente**, verifica-se que

---

<sup>72</sup> RODRIGUES, *op. cit.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 302

<sup>74</sup> Para todos os fins, entendi que a “melhor solução” seria a reparação integral e a prevenção de danos. Mas, nos dois julgados principais em que esse requisito apareceu, o TRF-2 utilizou esse conceito apenas para afastar a demolição de obras em área permanente, não dando substratos suficientes para defini-lo apropriadamente.

<sup>75</sup> AMARAL, *op. cit.*, p. 409. Também nesse sentido, cf.: GODOY, *op. cit.*, p. 390.

os requisitos para sua validade foram preenchidos *in casu*, quais sejam, **manifestação volitiva do MPF e do causador do dano dirigidas a estabelecer ações ou omissões que assegurem a preservação ambiental.**<sup>76</sup> (grifos meus)

O excerto acima, inclusive, foi citado na AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109 e na AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001, ambas do TRF-2, embora com diferentes relatores.

É clara a aproximação da definição do TAC nesses casos à definição de negócio jurídico. Além disso, recordo-os de que a recentíssima Resolução CNMP nº 179 de 2017 assim também definiu a natureza jurídica do TAC em seu art. 1º<sup>77</sup>.

Por sua vez, a constatação do TAC como negócio jurídico atrai a aplicabilidade do regime do Código Civil, o que pode ajudar a preencher a lacuna normativa e oferecer apoio para que os gestores saibam onde estão pisando e aquilo que os órgãos de controle podem barrar. Mesmo assim, é importante manter cautela, já que, como o próprio código admite, isso não significa que o acordo não possa ter suas especificidades, como critérios de validade para além daqueles do art. 104.

Por fim, conforme também já havia anunciado, compreendi que há certa linearidade em relação aos requisitos construídos pelos quatro casos paradigmáticos.

O primeiro julgado, de 2006, o Caso Ribeirão do Cemitério, construiu requisitos relativos à (não) participação de órgãos co-legitimados, à forma e, timidamente (porque apenas citou brevemente), à melhor solução para o meio-ambiente.

O segundo julgado, de 2008, MP-RS v. Vergílio, ateu-se à construção de requisito também sobre a formalidade da manifestação de vontade.

O terceiro julgado, de 2009, MPF v. Dalva, adotou os requisitos estabelecidos no Caso Ribeirão do Cemitério e desenvolveu, de alguma forma, a exigência de que o acordo fosse capaz de reparar os danos causados e prevenir outros no futuro como definição do que seria a melhor solução.

O quarto julgado, do final de 2009, o Caso Agência Florestal de Lajeado, compreendia questões mais complexas e, assim, construiu requisitos relativos não só à forma, como também à negociação das cláusulas

---

<sup>76</sup> BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. 8ª Turma Especializada. AC nº 2001.51.09.000449-0, Rel. Poul Erik Dyrland, j. 29/08/2006. p. 7.

<sup>77</sup> Cf.: "Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, **com natureza de negócio jurídico** que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração."



e à natureza das obrigações, além de impor ao TAC os requisitos mínimos dos demais negócios jurídicos.

Entendi, por essa linha temporal, que a disciplina normativa jurisprudencial do TAC se deu por meio de um processo de construção desses requisitos, o qual, muito provavelmente, continuará avançando. Nesse processo, é possível não só que os entendimentos anteriores sejam consolidados, como também que sejam negados e que surjam novos posteriormente – seja por precedentes judiciais, por leis editadas pelo Legislativo ou por regulações do Executivo.

## **VI. Conclusão: atando as pontas do Direito Administrativo a partir da disciplina normativa jurisprudencial do TAC**

Introduzi este trabalho com uma pergunta: *diante da ausência de disciplina jurídica do TAC, e diante de uma regulamentação ainda incipiente e frágil, considerando as dúvidas sobre a competência regulamentar das instituições de controle, quais são os requisitos de validade do termo de ajustamento de conduta estabelecidos pelo Judiciário?*

Minhas preocupações giravam em torno da falta de previsibilidade dos requisitos de validade do TAC que poderiam gerar obstáculos à viabilização da atuação consensual e um grande espaço de criação do controle. Parti da hipótese de que havia, de fato, uma disciplina acerca da validade desse acordo no Judiciário, dado que a vagueza normativa deixava uma lacuna no tema e isso levaria à judicialização, forçando os Tribunais a decidirem com um ônus argumentativo.

Essa lacuna me parecia problemática em face do antigo princípio da legalidade da Administração Pública e da relativamente recente perspectiva da proteção dos direitos dos cidadãos. O espaço de discricionariedade do Poder Público seria muito amplo, mas assim também seria o espaço de controle do Judiciário, ante a ausência de critérios.

Os principais casos de judicialização de TAC em matéria ambiental expostos e estudados neste trabalho envolviam questões atinentes à participação de órgãos co-legitimados, manifestação de vontade, negociação, natureza das obrigações estabelecidas e proteção dos interesses difusos. Temas centrais quando se fala em atuação administrativa *consensual* e direito ambiental.

A partir das decisões analisadas, pude extrair seis linhas de entendimento quanto aos critérios que levariam o TAC a estar em consonância com o ordenamento jurídico: (1) as cláusulas devem ser livremente negociadas entre as partes; (2) é necessária a manifestação de vontade das partes expressa por meio de assinatura; (3) a anuência de apenas um órgão público legitimado é suficiente; (4) o TAC é um negócio jurídico e, portanto, deve preencher os requisitos do art. 104 do Código Civil; (5) o TAC deve prever apenas obrigações de fazer, de não fazer e/ou de dar quantia a título indenizatório; e (6) o TAC deve se adequar à reparação e à prevenção do dano ao interesse difuso ou coletivo.

Esses entendimentos não devem ser lidos como um rol de requisitos vinculantes, pois podem ser alterados de acordo com os pressupostos dogmáticos que o Tribunal adote e, mesmo que o Código de Processo Civil tenha estabelecido um instituto de precedentes, seria possível a alteração a partir do *distinguish*. A conclusão a que nos levam é que o Judiciário realiza

o controle de validade dos TACs e, nessa dinâmica, estabelece requisitos para além do art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública.

Diante disso, pude confirmar a hipótese da pesquisa de que a vagueza normativa levava à judicialização do TAC e provocava o Judiciário a decidir acerca dos requisitos de validade do acordo em casos concretos, preenchendo a lacuna. Outra conclusão foi que, apesar de haver algumas discordâncias entre as decisões – algumas das quais não foram demonstradas aqui em razão dos critérios estabelecidos e tomados para responder melhor e mais objetivamente a pergunta-tema –, há uma coerência entre grande parte delas, seja entre aquelas proferidas por um mesmo Tribunal, seja entre outros Tribunais, o que é positivo em termos de segurança jurídica e isonomia entre os cidadãos.

Outro ponto também é que, apesar de existirem regulações no plano infralegal e com mais propriedade no âmbito do MP, estas não chegaram a ser mencionadas em nenhum dos casos da amostra, mesmo que muitos deles tratassem de acordos celebrados pelo próprio MP. Por isso, concluí que o pressuposto, no Judiciário, de fato é o de que há uma lacuna normativa a partir da genérica autorização do art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública.

De maneira expressa, esse foi o ponto de partida no Caso Agência Florestal de Lajeado:

A revogação da manifestação de vontade do comprometente, por ocasião da lavratura do termo de ajustamento de conduta junto ao órgão do Ministério Público, não é objeto de regulação pela Lei 7347/[19]855.

Seja como for, ressalto que muito do que foi recolhido pela experiência judicial encontra-se na recente Resolução nº 179 do CNMP. Como já havia informado, essa Resolução cuidou de expressamente afirmar que o TAC é negócio jurídico, com eficácia de título executivo extrajudicial, que deve ser devidamente assinado e pode ser celebrado em conjunto com outros órgãos públicos, inclusive com a participação de terceiros interessados, além de apontar para a possibilidade de que os interessados sejam acompanhados por seus advogados.

Diante de tudo isso, parece-me evidente que, a despeito da esparsa previsão na Lei da Ação Civil Pública, o instituto do TAC não está fora das concepções de Direito Administrativo. Pelo contrário, enquanto instrumento da atuação consensual, a experiência do controle de validade nos Tribunais é capaz de atar a legalidade e a garantia dos direitos dos cidadãos, preenchendo a lacuna normativa e dando subsídios concretos para a operacionalização desse mecanismo consensual. Ao fim e ao cabo, esta lacuna não é tudo.

## Bibliografia

- AMARAL, F. **Direito Civil:** introdução. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985.
- BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 802.060/RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/12/2009.
- BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma. REsp nº 840.507/RS, Rel. Min. Denise Arruda, j. 09/12/2008.
- BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. AC nº nº 9165915-70.2008.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 09/02/2012.
- BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. 8ª Turma Especializada. AC nº 2001.51.09.000449-0, Rel. Poul Erik Dyrland, j. 29/08/2006.
- BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. 6ª Turma Especializada. AC nº 2004.51.09.000483-0, Rel. Guilherme Calmon Nogueira da Gama, j. 02/03/2009.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Ação Civil Pública:** comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24.7.85). 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GODOY, C. L. B. Dos fatos jurídicos e do negócio jurídico. In: LOTUFO, R.; NANNI, G. E. (Coords.). **Teoria geral do Direito Civil.** São Paulo: Atlas, 2008.
- MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MELLO, M. B. **Teoria do fato jurídico:** plano da validade. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MENDES, Conrado Hübner. **Lendo uma decisão:** *obiter dictum* e *ratio decidendi*. Racionalidade e retórica na decisão. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/19\\_Estudo%20dirigido%20-%20Ratio%20decidendi%20e%20obter%20dictum%20-%20Conrado%20Hubner%20Mendes.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/19_Estudo%20dirigido%20-%20Ratio%20decidendi%20e%20obter%20dictum%20-%20Conrado%20Hubner%20Mendes.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.
- MILARÉ, E. **Direito do ambiente.** 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- MOREIRA NETO, D. F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, São Paulo, n. 231, p. 129–156, jan./mar., 2003.

PALMA, J. B. **Atuação administrativa consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Processo regulatório sancionador e consensualidade: análise do acordo substitutivo no âmbito da Anatel. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 7-38, jan./jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PALMA, J. B.; FEFERBAUM, M.; PINHEIRO, V. M. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: QUEIROZ, R. M. R.; FEFERBAUM, M. (Coord.). **Metodologia jurídica**: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRIGUES, G. A. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

SADDY, A.; GRECCO, R. A. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 52, n. 206, p. 165–203, abr./jun., 2015.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para céticos**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. Acordos substitutivos nas decisões regulatórias. **Revista de direito público da economia: RDPE**. Belo Horizonte, v. 9, n. 33, p. 9–26, jan./mar., 2011.

SUNDFELD, C. A.; PINTO, H. M.; CÂMARA, J. A. Princípios do Direito Administrativo. In: SUNDFELD, C. A.; MONTEIRO, V. (Coords.). **Introdução ao Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VANZELLA, R. D. F. Nulidade e anulabilidade de negócios jurídicos. In: PÜSCHEL, F. P. (Org.). **Organização das relações privadas**: uma introdução ao direito privado com métodos de ensino participativos. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

## Anexos

Tabela 1 - amostra

<b>Tribunal</b>	<b>Nº do Acórdão</b>	<b>Importância</b>
STJ	REsp nº 802060/RS	Sim
STJ	REsp nº 1108198/SC	Não
STJ	REsp nº 840507/RS	Sim
TRF-1	AC nº 2002.40.00.005269-5/PI	Não
TRF-2	AC nº 0000192-95.2004.4.02.5109	Não
TRF-2	AC nº 0002606-94.2007.4.02.5001	Não
TRF-2	AC nº 2004.51.09.000483-0	Sim
TRF-2	AC nº 2003.51.03.000830-9	Não
TRF-2	Ag nº 0002913-55.2003.4.02.0000	Não
TRF-2	AC nº 2001.51.09.000449-0	Sim
TRF-3	Ag nº 0000988-74.2015.4.03.0000/SP	Não
TRF-4	Ag na AC nº 2006.72.08.001852-7	Não
TRF-4	Ag nº 2003.04.01.025408-1/SC	Não
TRF-5	AC nº 452084/CE	Não
TJSP	AC nº 0003992-63.2014.8.26.0491	Não
TJSP	AC nº 0000251-72.2015.8.26.0493	Não
TJSP	AC nº 1009576-79.2016.8.26.0344	Não
TJSP	AC nº 1000183-74.2015.8.26.0471	Não
TJSP	AC nº 1002362-55.2016.8.26.0047	Não
TJSP	Ag nº 2156844-22.2015.8.26.0000	Não
TJSP	AC nº 0001271-31.2014.8.26.0268	Não
TJSP	AC nº 0001447-95.2013.8.26.0445	Não
TJSP	AC nº 0001658-37.2011.8.26.0111	Não
TJSP	AC nº 0002549-38.2013.8.26.0483	Não
TJSP	AC nº 4026649-87.2013.8.26.0224	Não
TJSP	AC nº 0051551-17.2009.8.26.0224	Não
TJSP	AC/RN nº 0003585-59.2012.8.26.0028	Não
TJSP	AC nº 3004382-48.2013.8.26.01574	Não
TJSP	AC nº 0013573-76.2011.8.26.0566	Não
TJSP	AC nº 0002093-63.2011.8.26.0417	Não
TJSP	AC nº 0011781-74.2011.8.26.0344	Não
TJSP	AC nº 0001118-70.2010.8.26.0160	Não
TJSP	AC nº 0019217-43.2011.8.26.0099	Não
TJSP	AC nº 0000141-44.2009.8.26.0118	Não
TJSP	AC nº 0236285-96.2009.8.26.0000	Não
TJSP	AC nº 0005357-72.1996.8.26.0269	Não
TJSP	AC nº 9165915-70.2008.8.26.0000	Não

Tabela 2 – casos relevantes

<b>Tribunal</b>	<b>Nº do Acórdão</b>	<b>Importância</b>
STJ	REsp nº 802060/RS	Sim
STJ	REsp nº 840507/RS	Sim
TRF-2	AC nº 2004.51.09.000483-0	Sim
TRF-2	AC nº 2001.51.09.000449-0	Sim

Modelo de ficha de leitura dos acórdãos

<b>Resumo do caso</b>	
<b>Requisitos impostos para a validade do TAC</b>	•
<b>Fundamento dos requisitos</b>	