

## Sumário Executivo

# Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais

Rodrigo Nuñez Viégas  
Raquel Giffoni Pinto  
Luis Fernando Novoa Garzon

Realização: Fundação Heinrich Böll  
Parcerias: FASE e ETTERN/IPPUR

Rio de Janeiro, 2014

A versão do livro na íntegra encontra-se na página da Fundação Heinrich Böll:  
<http://br.boell.org/pt-br>

## INTRODUÇÃO

A partir do final dos anos 1980, ao longo da crise do modelo nacional-desenvolvimentista, propostas liberalizantes ganharam espaço dentro e fora dos aparatos governamentais, justificando, pela crítica ao “Estado intervencionista”, as reformas necessárias à retomada do crescimento econômico. A defesa ideológica dessas reformas foi implementada pelo discurso da modernização e racionalização do Estado, no que se referia (i) à delimitação de seu tamanho (onde se encontram as ideias de privatização, terceirização etc.); (ii) ao maior ou menor grau de sua intervenção no funcionamento do mercado; (iii) à redefinição das formas de sua intervenção no plano social; (iv) à busca da superação de formas “burocráticas” de administração pública e (v) à adequação das instituições políticas à intermediação dos interesses. Nesse contexto, assistiu-se a um conjunto de reformas políticas, econômicas e do sistema de justiça.

No plano do sistema de justiça, a busca por reforma centrou sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas. Partiu-se da ideia de que a representação judicial (tanto de indivíduos quanto de interesses difusos) não se mostrou suficiente em tornar os novos direitos efetivos para os pobres, inquilinos, consumidores e outras categorias que, durante muito tempo, estiveram privados dos benefícios de uma justiça igualitária. Diante disso, essa reforma constituiu-se em esforços no enfrentamento da inflação de demandas judiciais mediante a criação de instituições e mecanismos como forma de melhor processar as demandas ou mesmo preveni-las. Na esteira dessas transformações, iniciou-se a procura por métodos e instrumentos alternativos para “solução” de conflitos, com o intuito de se proporcionar, como o próprio termo “alternativo” sugere, novas formas de tratamento de conflito que não propriamente pela via judicial. Tal reforma faz parte da mais recente “onda” de reforma do sistema de justiça que emergiu nos países do mundo Ocidental, denominada por Cappelletti e Garth (1988) de “enfoque de acesso à justiça”.<sup>1</sup>

Ainda na década de 1980, presenciou-se a criação e expansão de dispositivos legais, experiências e instituições voltadas para a prevenção e “solução” extrajudicial de conflitos interpessoais ou de grupos<sup>2</sup>. Para além da criação de novas instituições voltadas para a

---

<sup>1</sup> Dentro dessa recente “onda” de enfoque de acesso à justiça, podemos inserir diferentes modelos de alteração dos procedimentos então correntes do sistema de justiça, tais como os modelos de “justiça informal” e de “justiça restaurativa”. Vale destacar que, com o passar do tempo, essa “onda” deixa de ser exclusiva dos países ocidentais e se estende para os países orientais. Exemplo disso é o modelo de “justiça tradicional” do Timor-Leste. Neste último, o termo “tradicional” é utilizado para abarcar as formas de justiça calcadas em procedimentos extrajudiciais (Simião, 2007).

<sup>2</sup> Dentre elas, destacam-se: a experiência pioneira dos Conselhos de Conciliação e Arbitragem, criados no Rio Grande do Sul, em 1982; a aprovação da Lei nº 7.244, em 1984, que criou o Juizado de Pequenas causas (atualmente chamado de Juizado Especial Cível); a menção ao Juizado de Pequenas Causas no artigo 24, inciso X, da Constituição de 1988, e a determinação de criação de Juizados Especiais no artigo 98, inciso I, da mesma Carta. Já na década de 1990, podemos citar como exemplos: a lei Federal nº 8.069/90 e, no mesmo ano, a Lei nº 8.078, em 1990 (que modifica, através de seu artigo 113, a Lei nº 7.347/85, a lei da Ação Civil Pública), que estabelecem que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, que terá eficácia de título executivo extrajudicial; a aprovação da Lei nº 9.099, em 1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e revogou, em seu artigo 97, a Lei nº 7.244/84; a introdução do sistema de juizados nos estados; a aprovação a Lei nº 9.307, em 1996, que introduz o compromisso arbitral extrajudicial; e a Lei nº 9.958, em 2000, que altera e acrescenta artigos à Consolidação

prevenção e “solução” extrajudicial de conflitos, há também um esforço no sentido de se buscar recharacterizar ou reconfigurar instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflito, como, por exemplo, o Ministério Público.

Ao perseguirem “soluções” alternativas às judiciais, as instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflitos procuram reorientar seus profissionais para que atuem como “mediadores” ou “negociadores”, que passam a buscar a compreensão dos problemas e dos interesses envolvidos nesses conflitos com o intuito de conduzirem as partes litigantes a acordarem entre si, evitando assim as *complicações* de um processo judicial. Pautando-se em discursos de eficiência e eficácia, harmonia e pacificação, consenso e solidariedade, negociação e acordo, participação e diálogo, informalidade e celeridade, bem como ancorando suas decisões em conhecimentos técnicos especializados (conhecimento perito), buscam “desburocratizar” suas formas de tratamento de conflito ao utilizarem instrumentos considerados mais céleres e de menor custo administrativo.

## OS OBJETIVOS E EXPECTATIVAS DA PESQUISA

Analisamos na pesquisa a maneira como o uso de tais “soluções” alternativas às judiciais vem, em sua aplicação e desenvolvimento no campo ambiental, trazendo elementos novos para o espaço público e privado brasileiro e, por conseguinte, trazendo novas (e reconfigurando antigas) estratégias de ação de instituições públicas, privadas e não governamentais frente aos casos de conflito ambiental. Procuramos com isso captar os debates e transições importantes para a compreensão da emergência e possível centralidade desse tema nos espaços público e privado brasileiros, de forma a caracterizá-lo como fruto da busca por uma nova hegemonia discursiva, que passa a ser concorrente com o discurso judicial.

De modo geral, consideramos os métodos e instrumentos alternativos de “solução” de conflito como o resultado não somente do grande esforço de certos “empreendedores institucionais” por construir a desqualificação da via judicial e ressaltar os méritos da “solução” alternativa, mas fundamentalmente de toda uma transformação política da sociedade contemporânea que tornou possível a utilização de tais métodos e instrumentos por esses atores sociais.

Nesse sentido, refletimos sobre os jogos de força política e as relações de poder como forma de melhor compreender o surgimento dos métodos e instrumentos alternativos de tratamento de conflito. O que buscamos evidenciar com o surgimento desse cenário é que não só a definição do meio ambiente como um problema social tornou-se, como propõe Fuks (2001), objeto de luta, como também as formas de tratamento dos conflitos que dão substância a esse problema social tornaram-se objeto de disputa - o que explicaria a mobilização por parte de diversas instituições no sentido de implantarem novas (ou reverem suas) atuações, utilizando-se de métodos e instrumentos alternativos de tratamento dos conflitos ambientais. Nesse tocante, assistimos, como afirmam Acselrad e Bezerra (2007), à recente formação do subcampo da “resolução negociada” dentro do campo ambiental, caracterizada pelo fato de que nele “certos atores apresentam-se como dotados de autoridade para dirimir litígios, contribuindo, conseqüentemente, para uma reconfiguração relativa das regras do jogo vigentes no campo ambiental” (p. 13).

A pesquisa pretendeu contribuir para o entendimento da utilização dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) no campo ambiental. Ao analisarmos tais Termos, buscamos não só escrutinar suas bases teóricas e fundamentos legais, mas, acima de tudo, apresentar como os mesmos são desenvolvidos na prática, de maneira a desvelarmos suas especificidades e as diferentes formas de serem propostos e levados a cabo em meio a casos específicos de conflitos ambientais. Para a consecução de tal proposta, tomamos como objeto de análise os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados em meio aos casos de conflitos ambientais envolvendo a Refinaria Duque de Caxias da Petrobras (REDUC) e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA).

A escolha de tais casos de conflito ambiental se deu em função da evidência - evocada por pesquisadores (por meio de estudos acadêmicos), ONGs (mediante a denúncia pública de agressões ao meio ambiente e à população) e principalmente por grupos sociais atingidos (através de manifestações, passeatas, barqueatas e denúncias encaminhadas a órgãos ambientais, Ministério Público etc.) - de práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana por parte das citadas empresas, impondo riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais que residem nas localidades onde se encontram instalados tais empreendimentos. À vista disso, tivemos em mente a assertiva de Acselrad (2010a) de que:

[...] os sujeitos copresentes dos conflitos ambientais são, com frequência, aqueles que denunciam a desigualdade ambiental, ou seja, a exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza ou sua desposseção ambiental pela concentração dos benefícios do desenvolvimento em poucas mãos. (Acselrad, 2010a, p. 109).

Ao realizarmos uma pesquisa qualitativa fundamentada em dados referentes a dois casos de conflito circunscritos ao Estado do Rio de Janeiro, reconhecemos os possíveis limites desse recorte analítico, porém reconhecemos igualmente as possibilidades de generalização das evidências e conclusões propostas na análise em questão, realizadas por meio do exame das dinâmicas políticas, econômicas e sociais em torno das quais se estabelecem os termos de ajustamento de conduta nesses casos.

## **UMA BREVE APRESENTAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) COMO FORMA DE TRATAMENTO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS**

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) foi introduzido no direito brasileiro em 1990, por meio do art. 211 da Lei Federal nº 8.069/90 - o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No mesmo ano, o art. 113 da Lei Federal nº 8.078/90<sup>3</sup> - o Código de Defesa do Consumidor (CDC) - modificou a Lei Federal nº 7.347/85 (a Lei da Ação Civil Pública), acrescentando que os órgãos públicos legitimados poderiam tomar dos interessados Termo de Ajustamento de Conduta às exigências legais. Segundo Abelha (2004), a ideia de se “legitimar” órgãos públicos à propositura de compromissos de ajustamento deveu-se à concepção de que entes com personalidade jurídica (como o

<sup>3</sup> O art. 113 da Lei Federal nº 8.078/90 acrescenta os § 4º, 5º e 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dentre eles, cabe especial destaque ao § 6º, que estabelece que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

IBAMA, o PROCON, o Ministério Público etc.) “são aqueles que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial” (p. 92). O TAC foi ainda inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais<sup>4</sup> através da Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001, que acrescentou o artigo 79-A a esta lei, disciplinando a celebração de termos de compromisso pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Certos autores, como Rodrigues (2004) e Souza e Fontes (2007), enxergam na Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, a existência de um instrumento análogo ao Termo de Ajustamento de Conduta, o Compromisso de Cessação da Prática ou Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), que prevê a possibilidade de compromisso de cessação de atividades de empresa investigada por infração à ordem econômica.<sup>5</sup> Rodrigues (2004) inclui também nesse rol legal a Medida Provisória nº 131, de 25 de setembro de 2003, convertida na Lei nº 10.814, de 15 de Dezembro de 2003, que condicionou a comercialização da safra de soja transgênica de 2004 no Brasil à celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelos agricultores. No âmbito estadual, no Rio de Janeiro, podemos citar ainda a Lei nº 3.467, de 14 de setembro de 2000, que dispõe, em seu capítulo IV, sobre o termo de compromisso ou de ajuste ambiental.<sup>6</sup>

De modo geral, segundo Rodrigues (2002), pode-se definir o Termo de Ajustamento de Conduta como:

[...] uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homog neo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial (Rodrigues, 2002, p. 297).

---

<sup>4</sup> Vale ressaltar que não há consenso na literatura do Direito sobre a caracterização desse termo de compromisso como um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Autores como Saroldi (2005) chamam de TAC o instrumento inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais. Já autores como Fink (2002) apontam para uma “nova modalidade de termo de ajustamento de conduta, que, se   o mesmo na sua natureza jurídica transacional, guarda muita dessemelhança em outros aspectos.” (Fink, 2002, p. 129).

<sup>5</sup> A semelhança do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) reside no fato de que ambos tratam da tutela extrajudicial de direitos transindividuais, constituindo-se como instrumentos de tratamento de conflitos envolvendo direitos transindividuais. Contudo, conforme elucida Rodrigues (2005), o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) se distingue do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelas seguintes razões: “a) o compromisso de cessação versa sobre responsabilidade administrativa, enquanto o ajustamento de conduta sobre responsabilidade civil; b) o compromisso de cessação só pode ser celebrado pelo CADE, ao passo que o ajustamento de conduta pelo Ministério Público e por outros órgãos públicos; c) o compromisso de cessação só pode versar sobre obrigações previstas na lei, mas o ajustamento de conduta pode conter vários tipos de obrigações; e d) o compromisso de ajustamento de conduta pode ser celebrado mesmo que tenha ocorrido dano a direitos transindividuais, desde que haja a previsão de uma completa reparação, o que não pode ocorrer no compromisso de cessação” (p. 132).

<sup>6</sup> O art. 101 da Lei Estadual nº 3.467/00 dispõe que as multas aplicadas com base nesta Lei poderão ter a sua exigibilidade suspensa, mediante a celebração de termo de compromisso ou de ajuste ambiental, a exclusivo critério do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, obrigando-se o infrator   adoção de medidas específicas para fazer cessar a degradação ambiental sem prejuízo das demais medidas necessárias ao atendimento das exigências impostas pelas autoridades competentes. A Lei Estadual nº 3.467/00 dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Para maiores informações sobre essa lei, ver Mascarenhas (2004).

O reconhecimento do Termo de Ajustamento de Conduta como um dos principais instrumentos de que dispõem certos órgãos públicos para perseguirem formas alternativas para o tratamento dos conflitos ambientais pode ser observado nas palavras da Procuradora de Justiça Silvia Cappelli (2002), ao alegar que “compromisso de ajustamento é o instrumento, por excelência, de que detém o Ministério Público para a referida solução extrajudicial dos conflitos ambientais”.

Uma análise da literatura jurídica sobre o TAC nos permite observar diferentes entendimentos acerca de tal instrumento, de modo que não há, entre os estudiosos do Direito, uma leitura consensual de sua composição. Há uma série de discordâncias doutrinárias entre diversos autores no que diz respeito aos aspectos concernentes à legitimidade para sua propositura (quem pode ou não propor um TAC), à sua natureza jurídica (se ato jurídico unilateral, transação ou negócio jurídico, diverso de transação), às suas origens, às possíveis influências exógenas de instrumentos análogos do direito estrangeiro em sua criação, à exigência de participação, em sua celebração, do Ministério Público como interveniente etc.

A diversidade de entendimentos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta reside no fato de que toda a normatividade concernente a tal termo resume-se a poucas e genéricas linhas formuladas pelo legislador, o que abre um campo de interpretação que recai, por vezes, numa disputa semântica pelo sentido da lei. A legislação do Termo de Ajustamento de Conduta expressa uma lacuna do ordenamento jurídico, no sentido indicado por Bobbio (1999), pois nela são apresentados, de maneira geral, *o que* se pode fazer (tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial) e *quem* pode fazer (os órgãos legitimados), não entrando no mérito de delinear *como* se fazer. Vale ressaltar que, como alegamos anteriormente, até mesmo os elementos de *o que* e *quem* fazer são motivo de controvérsia e passíveis de uma miríade de interpretações.

Diante disso, as formas de se proceder com as escolhas de *como* fazer o termo de ajustamento envolve as escolhas feitas pelo órgão legitimado que propõe o TAC no sentido de selecionar, dentre os interesses transindividuais em confronto diante de uma situação de fato, quais são os interesses legítimos a serem protegidos, o que restringe o conflito aos interesses considerados relevantes por esse legitimado. Após a escolha dos interesses a serem protegidos, exige-se do legitimado a escolha das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses transindividuais amparados pelo ordenamento jurídico.

Isto resulta, na prática, numa ampla variedade de formas de aplicação desse instrumento, pois tais legitimados fazem suas escolhas de interesses e pretensões de acordo com suas interpretações da legislação e/ou de acordo com suas filiações a uma ou outra corrente doutrinária. Ademais, a lógica de aplicação do TAC não só difere de órgão legitimado para órgão legitimado, como difere até mesmo dentro de um mesmo órgão legitimado, ainda que este possua princípios e atribuições específicos. Isto ocorre, por exemplo, no Ministério Público, onde teremos diferentes formas de aplicação do TAC em razão das diferentes interpretações que cada profissional do Direito (no caso, procuradores e promotores) faz da legislação, bem como de acordo com sua filiação doutrinária, ou ainda, se levarmos em conta a concepção de não neutralidade jurídica de Dromi (*apud* Dallari, 1996), conforme sua orientação política. Dessa forma, o TAC, ainda que possua certos padrões, tende a seguir uma lógica diversificada, que caminha em consonância com todos esses aspectos acima elencados.

## PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Criado em um contexto de reforma política, econômica e do sistema de justiça que caracteriza o Brasil do final dos anos 1980, o TAC é o resultado de um período da história republicana do país marcado pela “confluência perversa” (Dagnino, 2004) entre dois projetos distintos: de um lado, a ativação de um Estado formalmente democrático, marcado pelo reconhecimento de novos direitos aos cidadãos, que exige a ampliação do acesso à justiça e implica em um maior número de demandas ao Judiciário e, de outro, de discursos e propostas neoliberalizantes de modernização e racionalização do Estado, principalmente no que se refere à busca pela superação de formas burocráticas de se administrá-lo. Tal instrumento, dessa forma, é caudatário, à época, do espírito da crítica de certos empreendedores institucionais a todo tipo de burocracia, rigidez e formalismo relacionado às formas de gestão da máquina estatal, bem como às suas tradicionais atribuições como Estado-juiz no objetivo de tratar os conflitos. Mormente no que tange essas atribuições, o legislador conferiu aos órgãos públicos legitimados à sua propositura, voluntária ou involuntariamente, mediante as lacunas de seu texto legislativo, a flexibilidade para que tais órgãos tratem os conflitos através da possibilidade do uso de meios alternativos aos tradicionais de tratamento de conflito considerados mais rígidos e formais. Além disso, essa flexibilidade permite que cada órgão legitimado delinear o modo como concebe e operacionaliza seus TACs, de acordo com as necessidades específicas de suas atribuições como órgão público, possibilitando assim que cada órgão faça sua escolha no sentido de selecionar os interesses legítimos a serem protegidos nos acordos, bem como que escolha as pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses transindividuais.

Ao identificarmos a dinâmica acima descrita, voltamo-nos para o exame de como os TACs são desenvolvidos na prática, de maneira a desvelarmos suas especificidades e as diferentes formas de serem propostos e levados a cabo segundo a lógica específica de sua operacionalização pelo órgão legitimado que o propôs como forma de tratamento para os conflitos. No campo ambiental, escopo de nosso estudo, vimos que desde a simples nomeação do acordo até o processo de escolha do dispositivo legal que o ancore tende a refletir a busca do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado por afirmar sua lógica específica de concepção e operacionalização de seus acordos ambientais e, a partir desse processo, procurar distinguir-se de outras lógicas de acordo empreendidas por outros órgãos legitimados ou representantes dos órgãos legitimados. É nesse sentido que, por exemplo, o órgão ambiental tende a inculcar em seus acordos sua lógica específica de agente do poder executivo voltado para tratar o meio ambiente como uma questão eminentemente técnica, orientada para atender às necessidades específicas de suas atribuições como órgão responsável pelo licenciamento ambiental e pela aplicação de sanções administrativas aos agentes causadores de dano ambiental. Por outro lado, apesar das variadas formas de atuação dos promotores e procuradores - uma vez que, em função de suas independências funcionais, encontram-se “subordinados apenas à lei e à sua consciência” (Rojas, 2013) -, há uma tendência dos acordos promovidos pelo Ministério Público seguirem uma lógica propriamente jurídica, pautando-se nos principais diplomas legais e preceitos que estruturam o arcabouço jurídico vigente em matéria de meio ambiente. Isto se dá possivelmente em razão de sua posição de defensor da ordem jurídica

(art. 127 da Constituição Federal) e de sua atuação na qualidade de *custos legis* (fiscal da Lei).

As formas de operacionalização do TAC subordinam-se à lógica propositiva específica do órgão legitimado que, por conseguinte, subordina-se ao processo de escolha do dispositivo legal que o ancore e à interpretação dos ditames jurídicos estabelecidos pelo legislador para esse dispositivo. Ao realizar essa dinâmica operativa, o órgão legitimado atende às necessidades específicas de suas atribuições como órgão público e à sua posição política assumida diante do conflito para estabelecer o conteúdo do Termo de Ajustamento de Conduta. Diz-se isto porque, distante da teoria, a prática do uso do TAC conduz à percepção de que o mesmo é o resultado da escolha de um instrumento jurídico que possibilite a realização de decisões (mais do que simplesmente técnicas ou legais) políticas, tomadas caso a caso pelos órgãos legitimados com vistas a tratarem as questões ambientais e os conflitos a elas atrelados. Por ser fruto de posições e decisões políticas, o TAC pode servir para os mais variados fins, que compreendem desde a real busca pela garantia dos direitos e interesses transindividuais (caso envolva e assegure princípios democráticos de participação, publicidade e possibilite o controle social) até a busca pela garantia da realização de interesses econômicos privados mediante a salvaguarda de empreendimentos e atividades produtivas sob a justificativa de sua suposta “utilidade pública” ou de seu presumido “interesse social”.

A pesquisa problematizou o conjunto de justificativas amiúde endereçadas ao uso do Termo de Ajustamento de Conduta, baseadas em discursos voltados para qualificar sua suposta eficiência, eficácia, informalidade, celeridade etc. – discursos estes inseridos no que Schuch (2008) chamou de “paradigma técnico de ‘modernização’ da justiça”. Desse modo, partimos da visão de que tais discursos, de certa forma, desviam o foco de seu conteúdo político e desconsideram o que acreditamos ser o aspecto primordial de análise de um instrumento frequentemente anunciado como eficiente na prevenção e reparação a interesses e direitos transindividuais: sua capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo<sup>7</sup> e de garantir o acesso à justiça.

Ao salientarmos esse aspecto, buscamos ponderar sobre sua eficácia social, que, em nosso entendimento, não pode ser obtida sem que sejam garantidos ampla participação popular, transparência por meio de publicidade, controle social e a compreensão, por parte de seus propositores, das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o termo de ajustamento se estabelece. Para sua consecução, a própria ideia de justiça deve ser ampliada, de forma a se considerar distintos esquemas de representação de justiça provindos da realidade social através da ação coletiva contra ordens tidas como injustas. Além disso, deve haver uma preocupação específica com o conteúdo e o sentido dessa participação, principalmente no aspecto da garantia de envolvimento dos grupos sociais correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória.

---

<sup>7</sup> Por “resultado socialmente tido por justo”, referir-nos-emos ao resultado de um tratamento dos conflitos ambientais que possua ampla participação popular (principalmente dos grupos sociais cujos interesses coletivos estejam envolvidos nesse tratamento), que tenha transparência por meio de publicidade e que possibilite controle social. Além disso, e, acima de tudo, o consideramos como o produto de um tratamento dos conflitos ambientais que envolva a compreensão, por parte de seus propositores, das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais esse tratamento se estabelece, bem como que considere distintos esquemas de representação de justiça provindos da realidade social através da ação coletiva contra ordens tidas como injustas. Dessa forma, caso opere de forma a garantir o exercício da reflexão e discussão para a politização de problemáticas que afetam a vida coletiva, tal tratamento pode efetivamente se consolidar como um “procedimento socialmente tido por justo” e democrático de defesa dos interesses e direitos transindividuais.

## A EFICÁCIA SOCIAL DO TAC

Ao direcionarmos o foco para o conteúdo político do TAC, acendemos o debate acerca de sua eficácia social que, para ser obtida, precisa que o órgão legitimado realize uma análise da real produção dos efeitos sociais da sua escolha das pretensões (ou exigências) consideradas no acordo. Nesse aspecto, o que está em jogo é a validade social das escolhas empreendidas pelos órgãos legitimados. Caso tais escolhas sejam o resultado de posições e decisões políticas adotadas para preservar os agentes privados de possíveis prejuízos ou ganhos econômicos menos vultosos, inscrevendo-se no jogo político desenvolvido no âmbito do “paradigma da adequação ambiental” (Zhourri, 2008) ou buscando alicerces na teoria do fato consumado, de modo que, em nome do desenvolvimento, tudo seja convertido em medidas mitigadoras e compensatórias, o Termo de Ajustamento de Conduta não terá eficácia social. Mais do que isso, ele contribuirá para o acirramento de quadros de injustiça ambiental, mediante o aguçamento da distribuição desigual dos benefícios e danos ambientais.

Para que o TAC tenha eficácia social, o próprio processo de escolha efetuado pelo órgão legitimado no sentido de selecionar os interesses legítimos a serem protegidos, bem como sua escolha das pretensões (ou exigências) consideradas como as mais adequadas e eficientes para a satisfação dos interesses transindividuais deve envolver a compreensão das dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o termo de ajustamento se estabelece, de maneira a identificar e examinar as contradições e desigualdades inerentes à sociedade – contradições e desigualdades essas produzidas a partir de relações sociais assentadas na luta, material e simbólica, entre diversos atores sociais.

Ante o reconhecimento da impossibilidade do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado considerar todos os aspectos da realidade social, para que o TAC possua eficácia social, deve-se garantir ampla participação popular, seja criando possibilidades para um envolvimento direto (por meio da inclusão, como partícipes do acordo, de representantes dos grupos sociais cujos interesses coletivos estejam envolvidos no TAC), seja dando condições para um envolvimento indireto (via controle social, por meio da garantia de uma correta e efetiva publicidade desse TAC). Além disso, deve haver uma preocupação específica com o conteúdo e o sentido dessa participação - principalmente no aspecto da garantia de envolvimento dos grupos sociais correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória -, de modo que seja assegurado o exercício da reflexão e discussão para a politização de problemáticas ambientais que afetam a vida coletiva.

Ao se buscar o exercício da reflexão e discussão para a politização de problemáticas ambientais, longe de buscar controlar os conflitos ambientais ou submetê-los a uma maquinaria que o transforme em consenso, por meio de tecnologias de resolução negociada de conflitos, deve-se conferir potência aos mesmos através do reconhecimento de seu potencial de politização, pois, como afirma Acselrad (2010b):

[...] os conflitos ambientais apresentam grande potencial de politização, pois integram a dimensão territorial do desenvolvimento. Eles exprimem as contradições no agenciamento espacial de atividades, das formas sociais de uso e apropriação dos recursos do território, notadamente no que respeita aos sentidos politicamente atribuídos aos espaços não mercantis dos bens de uso comum (chamamos aqui de *política*, no sentido de Rancière, a

atividade que põe em discussão a divisão da sociedade e a ação coletiva destinada à superação das desigualdades) (Acsehrad, 2010b, p. 4).

O modo como foram concebidos e operacionalizados os Termos de Ajustamento de Conduta nos casos de conflitos ambientais envolvendo a Refinaria de Duque de Caxias da Petrobrás (REDUC) e a ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), entretanto, fornecem exemplos da ineficácia social desse instrumento, uma vez que a falta de participação, a falta de transparência por meio de publicidade e a consequente impossibilidade de controle social foram tônicas em tais acordos.

## **A FALTA DE PARTICIPAÇÃO, PUBLICIDADE E CONTROLE SOCIAL NA CELEBRAÇÃO DOS TACS**

10

No que concerne à falta de participação, destaca-se o fato de que os Termos de Ajustamento de Conduta analisados nos casos TKCSA e REDUC não contaram com uma ampla participação dos grupos sociais cujos interesses coletivos estavam envolvidos no acordo, inclusive aqueles que envolviam danos diretos à população, como os TACs relativos ao caso do derramamento de óleo da REDUC de 2000 e ao caso da poluição atmosférica da TKCSA. No curso da pesquisa, tomamos ciência de alguns termos de compromisso assinados em 2007 entre a TKCSA e algumas associações de pescadores da Baía de Sepetiba relativos às medidas compensatórias pelos danos ocasionados no processo de instalação da empresa à atividade pesqueira. Tais termos, em 2011, vieram a ter suas obrigações substituídas por uma espécie de acordo denominado “Memorando de Entendimentos”. Ainda que tal acordo conte com a participação de algumas entidades de pesca da região, há indícios, em função de uma carta de denúncia elaborada por associações de pescadores da Baía de Sepetiba, de que o citado acordo não envolveu apropriadamente todos os grupos que possuíam interesse nos seus efeitos. Desse modo, vemos que uma série de obrigações (ou exigências) dos TACs referentes a medidas sociais e ambientais visando à reparação de danos foram elaboradas sem que se ouvisse apropriadamente a perspectiva dos grupos sociais atingidos pelos impactos decorrentes das atividades dos referidos empreendimentos.

Seguindo uma mentalidade eminentemente “representativista” e “tecnicista”, o TAC tende a envolver somente os órgãos políticos, os órgãos técnicos e os órgãos do sistema de justiça que acreditam ser habilitados e suficientemente balizados para representar e versar sobre questões que são do interesse da sociedade civil (principalmente dos grupos sociais atingidos). Por parte do Ministério Público, por exemplo, a tendência à representação pode vir em função da concepção, por parte de promotores e procuradores, de que a sociedade civil seria frágil e desorganizada, o que tenderia a restringir a participação popular nos acordos ao acolhimento das denúncias de agressões ao meio ambiente e à saúde da população endereçadas ao MP por representantes de organizações da sociedade. Já por parte de órgãos ambientais, a tendência à representação nos TACs pode vir em função do entendimento de que a busca pela garantia e defesa dos interesses e direitos transindividuais mediante a celebração dos TACs envolve o tratamento de assuntos técnicos, que cabe somente aos órgãos ambientais, na condição de especialistas, discutirem. Por esse critério, excluir-se-ia não só a sociedade civil, como também todos os demais órgãos que se enquadrarem na categoria de “leigos”, como é o caso dos órgãos do sistema de justiça. Nesse tocante, vale lembrar que os TACs celebrados por iniciativa do INEA nos casos REDUC e TKCSA não contam nem com a participação do Ministério Público como interveniente. Assim, ao se excluir grande parcela da população do processo de tomada de decisão sobre

as formas de tratamento e sobre as possíveis “soluções” para os problemas e conflitos, contribui-se, no sentido atribuído por Dagnino (2004), para uma “despolíticação da participação”, na medida em que essas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o que faz com que o significado político e o potencial democratizante do processo de tomada de decisão sejam substituídos por formas estritamente particularizadas de tratar as questões ambientais.

No que se refere à falta de publicidade, em geral, o critério adotado nos TACs analisados nos casos TKCSA e REDUC se restringe à publicação do termo no Diário Oficial e, em alguns poucos casos, encontramos nos acordos a exigência da publicação do termo em jornais de ampla circulação. Como agravante, alguns TACs consultados foram publicados no Diário Oficial de forma resumida, o que impossibilita o conhecimento público de todas as obrigações acordadas nesse instrumento. Desse modo, entendemos que a observância ao princípio da publicidade não pode ser algo meramente formal, de maneira que deve o órgão legitimado se fazer valer de meios realmente eficazes para tornar públicos seus acordos em relação àqueles que têm interesses nos seus efeitos. A forma com que os TACs tendem a ser publicizados limita a possibilidade de seu conhecimento público e compromete seu controle social. Nesse aspecto, alinhamo-nos ao preconizado por Mello (2011), no Projeto Avaliação de Equidade Ambiental, especialmente no que concerne à garantia de conhecimento desses termos por parte dos grupos sociais correntemente menos capazes de se fazer ouvir na esfera decisória:

O acesso e a apresentação das informações deverão ser realizados numa forma adequada para os atingidos. É recomendável, para publicação e divulgação da informação, a utilização de outros modos de comunicação que não a escrita, sobretudo, as técnicas audiovisuais. Os documentos dos processos devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita, garantindo a publicização e o acesso às informações (Mello, 2011, p. 35).

Em outros casos, as obrigações (ou exigências) definidas para a publicidade do TAC incumbem à própria empresa que está tendo sua conduta ajustada do processo de publicidade, abrindo margem para que as informações sobre o termo sejam publicizadas segundo critérios estabelecidos pela própria compromissada. Dessa forma, permite-se que a empresa apresente as informações concernentes ao cumprimento de suas obrigações segundo suas políticas de gestão ambiental e suas estratégias de *marketing* e de relações públicas com a comunidade.

## **O TAC E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O exame dos TACs celebrados nos casos de conflito envolvendo a TKCSA e a REDUC permitiu o reconhecimento de seu uso pelo órgão ambiental como um instrumento diretamente atrelado ao processo de licenciamento, o que viria a caracterizar seu efeito “garantidor” do processo de licenciamento. Na prática, isto ocorre quando os órgãos ambientais, ao se depararem com a impossibilidade de concederem ou renovarem as licenças ambientais de determinados empreendimentos ou atividades (em razão dos mesmos estarem se instalando ou operando fora dos padrões estabelecidos por lei), celebram TACs buscando suas adequações às normas legais e, por esse meio desses instrumentos extrajudiciais, renovam suas licenças, ainda que tais empreendimentos ou

atividades estejam, no momento da concessão ou renovação das licenças, fora dos padrões determinados por lei.

Além de seu efeito “garantidor” do processo de licenciamento, pudemos identificar igualmente no TAC um conteúdo “flexibilizador” da lei, pois mediante sua celebração permite-se que empreendimentos que, no momento da concessão ou renovação das licenças ambientais, estiverem fora dos padrões estabelecidos por lei continuem a operar até que sejam cumpridas as obrigações fixadas em suas cláusulas ou até que se extinga o seu tempo de vigência. Desse modo, estabelece-se uma lógica “flexibilizante” da lei mediante a qual se admite hoje o descumprimento aos padrões ambientais legais para que, no futuro, ao final do prazo de vigência do acordo, sejam cumpridos esses padrões. Faz-se isso geralmente mediante a presença no acordo da “obrigação de não fazer”, que consiste no compromisso do empreendimento de abster-se da ação ou atividade danosa que vem cometendo. Entretanto, ao permitir que o empreendimento continue suas operações, a garantia da averiguação do cumprimento do compromisso realizado passa a ser possível somente por meio de fiscalização, o que acaba por transferir a competência do tratamento da questão para a capacidade de controle ambiental por parte dos órgãos ambientais.

Os agentes econômicos parecem identificar os efeitos “garantidor” do processo de licenciamento e “flexibilizador” da lei mediante o uso do TAC, identificação esta manifesta pela predisposição desses agentes a buscarem acordos com os órgãos ambientais por conta de suas necessidades de obterem ou renovarem suas licenças ambientais. Ao longo da pesquisa, deparamo-nos com manuais e cartilhas sobre o licenciamento ambiental voltadas para o empresariado que evidenciam que os mesmos já contam com a assinatura desses termos em seus licenciamentos, como se tais instrumentos fossem constitutivos desse procedimento administrativo do órgão ambiental.

## **O TAC COMO UM INSTRUMENTO REATIVO DE TRATAMENTO DE CONFLITOS**

A análise dos TACs celebrados nos casos de conflito envolvendo a TKCSA e a REDUC permitiu também desqualificar certas justificativas endereçadas ao uso do Termo de Ajustamento de Conduta como, por exemplo, as de eficiência, eficácia e celeridade. No que concerne às ideias de eficiência e eficácia, observamos uma tendência a se ressaltar tais ideias mais sob aspectos econômicos do que propriamente jurídicos, bem como uma tendência a se confundir eficiência e eficácia com celeridade e agilidade. Ao se deterem em tais aspectos, tendem a desconsiderar o que seria o aspecto primordial de um instrumento frequentemente considerado eficiente e eficaz na prevenção e reparação a interesses e direitos transindividuais: sua capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo e de garantir o acesso à justiça. Ao se confundir eficiência e eficácia com celeridade e agilidade, coloca-se ainda em jogo a “morosidade necessária” (Sousa Santos *et. al.*, 1996) - o tempo ideal de duração do tratamento de conflito que concilie rapidez e eficiência com proteção de direitos - para a obtenção de um resultado socialmente tido por justo.

Sobre a justificativa da celeridade, vimos casos em que o TAC é justificado como forma de atender ao caráter de urgência de ação contra as lesões ou ameaças de lesões a direitos transindividuais. Porém, pela falta de critérios claros e objetivos para o estabelecimento dos prazos dos TACs, bem como para suas prorrogações, certas obrigações dos termos são indefinidamente prorrogadas, possibilitando assim que atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana sejam mantidas sob a égide da lei, na forma de Termos de Ajustamento de Conduta. A celeridade, nesses

casos, poderia somente ser defendida como forma ágil de acionamento de um instrumento jurídico, mas não como garantia de prestação de um eventual processo de reparação do dano ambiental.

De modo geral, na prática, o TAC aparece como um instrumento eminentemente reativo de tratamento de conflitos, que é acionado pelos órgãos legitimados quando um problema ou dano já ocorreu. Assim, acaba, na maioria das vezes, buscando o ajuste de conduta dos causadores de danos ambientais já ocorridos, se valendo supostamente do princípio da prevenção no sentido de evitar que esses danos ocorram novamente. Porém, acreditamos que a maneira mais correta de se conceber e utilizar o princípio da prevenção é evitar o dano antes que o mesmo aconteça. A melhor forma de trabalhar esse princípio é haver, por parte dos órgãos públicos competentes, uma maior fiscalização das atividades potencialmente causadoras de impactos sociais e ambientais negativos, bem como haver um processo de licenciamento ambiental que seja mais representativo publicamente, mais transparente, participativo e menos consultivo (ou meramente pautado em uma simples comunicação pública), envolvendo estudos menos tecnicistas que trouxessem para a análise as dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o licenciamento se estabelece.

## REPENSANDO O TAC

Os casos estudados revelam a necessidade de se incrementar métodos de ação conjunta entre o Ministério Público e os demais órgãos da Administração Pública, buscando uma melhor eficácia social no resguardo dos interesses e direitos transindividuais. Isto porque as lógicas específicas de concepção e operacionalização dos acordos ambientais por cada órgão legitimado refletem, de certa maneira, as formas distintas e pouco integradas desses órgãos públicos trabalharem a questão ambiental no Brasil. Os conflitos intraestatais resultantes de decisões tomadas caso a caso e em separado sobre o tratamento das questões ambientais e dos conflitos a elas atreladas prejudicam a salvaguarda do meio ambiente e da qualidade de vida da população.

Há também a necessidade de os órgãos legitimados à propositura do Termo de Ajustamento de Conduta refletirem sobre suas atuações no tratamento de conflito mediante o uso de instrumentos extrajudiciais através da problematização dos fatores endógenos que envolvem a demanda por tais instrumentos, bem como que façam uma análise exógena do sentido político do fomento de organizações como o Banco Mundial<sup>8</sup> e a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>9</sup> a projetos judiciais no Brasil voltados para disseminação de formas

---

<sup>8</sup> Referimo-nos à parceria realizada em junho de 2009 entre o Banco Mundial e o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) para, segundo informações colhidas no informativo do MPMG, “fortalecer a capacidade institucional e aperfeiçoar o sistema de gestão ambiental da Instituição”. Para maiores informações, ver: MPMG Notícias. Informativo da Procuradoria-geral de Justiça de Minas Gerais, Ano XI, n. 201, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/portal/public/interno/arquivo/id/31335>>. Acesso em: 28 de julho de 2013.

<sup>9</sup> Referimo-nos a uma pesquisa realizada pela ONG Viva Rio, que contou com fomento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) por intermediação do Ministério da Justiça. Nessa pesquisa, foram analisados quatorze projetos de prestação de serviços jurídicos alternativos, que constavam no programa Balcão de Direitos, fomentado pelo Ministério. Para maiores informações, ver Veronese (2007). Conforme alega Schuch (2008), “com o objetivo de ajudar o governo brasileiro a modernizar a máquina do Estado e prevenir a criminalidade, o PNUD gerenciou US\$ 150 mil, investidos pelo governo brasileiro, neste projeto de cooperação técnica. As ações do projeto estão calcadas num diagnóstico sobre as melhores iniciativas do Judiciário brasileiro, realizado em 2003, possibilitado através de recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)” (p. 2). Vale frisar que esse padrão de fomento por parte dessas instituições multilaterais a

alternativas de tratamento de conflitos.<sup>10</sup> A busca por um entendimento da lógica do fomento a tais projetos surge como uma necessidade fundamental para se compreender a dinâmica das forças sociais e do jogo político que se estabelece dentro do subcampo da resolução negociada de conflitos.

Constatamos na pesquisa que a procura por formas modernas de resolução negociada de conflito mediante a disseminação de discursos de consenso, solidariedade e participação, possui uma gênese e um *telos* específico que se pretende alcançar por meio de diretrizes ou, seguindo a perspectiva de Vainer (2002), “palavras-de-ordem-político-escalares” difundidas por uma série de organismos multilaterais e órgãos (formais e informais). Tal dinâmica e seu conteúdo imanente devem ser reconhecidos principalmente pelas instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflitos que buscam recharacterizar ou reconfigurar suas atuações de forma a atender aos preceitos da resolução negociada.

Por fim, há a necessidade de se rever o jogo político estabelecido no âmbito do “paradigma da adequação ambiental” (Zhour, 2008), principalmente no que se refere à crença na irreversibilidade da condução de um modelo de desenvolvimento que, em seu processo de acumulação de riquezas, distribui desigualmente na sociedade os benefícios e danos ambientais. Nos marcos da garantia de condução desse modelo, dispositivos legais são “contornados” ou “flexibilizados” e decisões políticas são tomadas reservadamente em nome do que determinados agentes privados consideram economicamente viável. Ao seguir-se essa crença na irreversibilidade da condução de um modelo de desenvolvimento excludente e produtor de desigualdades, o potencial de politização do conflito ambiental esvai-se no âmbito de espaços de negociação configurados para o seu tratamento, espaços esses que, com frequência, descartam politicamente aqueles que põem em risco a racionalidade que se quer fazer vigorar nesse ambiente de acordo, o que contribui para obscurecer as questões mais fundamentais a respeito do tipo de futuro que os atores sociais, em sua diversidade, pretendem alcançar.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004.

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n.68, 2010(a).

---

projetos judiciais voltados para disseminação de formas alternativas de tratamento de conflitos não é algo exclusivo do Brasil, de modo que se estende a uma série de outros países como, por exemplo, o Timor-Leste. Para maiores informações, ver Simião (2007).

<sup>10</sup> Vale citar também o trabalho de Rebouças e Santos (2012), que analisaram o marco teórico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre direitos humanos a partir de estratégias de acesso à justiça implantadas pela Instituição, com ênfase para o Manual de Direitos Humanos da *International Bar Association*, disponibilizado a partir de 2011, como direcionamento de práticas de direitos humanos para a justiça brasileira. A análise das autoras chama a atenção para o uso de uma perspectiva neoliberalizante para os Direitos Humanos, marcada por uma política judiciária que passa a seguir um “modelo neoliberal de justiça” que reduz todo o campo de lutas por reconhecimento e emancipação dos direitos humanos a uma orientação para técnicas e boas práticas de gestão.

\_\_\_\_\_. **Mediação e Negociação de Conflitos Socioambientais**. Palestra proferida na Abertura do IX Encontro Temático da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Brasília, 2010(b). Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **Inserção Econômica Internacional e “Resolução Negociada” de Conflitos Ambientais na América Latina**. Trabalho apresentado na Reunião do Grupo de Trabajo Ecología Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. “Territorios, Recursos Naturales y Ecologismo Popular, Quito, outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br>>. Acesso em 30 de março de 2012.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Brasília: Edunb, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLI, Sílvia. Atuação Extrajudicial do Ministério Público. **Revista do Ministério Público**, n. 46, 2002, p. 230-260.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. Vol. 1. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública Ambiental: Reflexões sobre as vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 113-139.

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro**. Ação e debate nas arenas públicas, Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

LITTLE, Paul E. Os Conflitos Socioambientais: Um Campo de Estudo e de Ação Política. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **A Difícil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**, Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001, p. 107-122.

MAGALHÃES, Esther C. Piragibe; MAGALHÃES, Marcelo C. Piragibe. **Dicionário Jurídico Pirajibe**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. Infração Administrativas Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, n. 58, 2004. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=761843>>. Acesso em: 08 de julho de 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Cecília Campello do A. Sumário Executivo. In: ETTERN (LABORATÓRIO ESTADO, TERRITÓRIO E NATUREZA DO IPPUR/UFRJ); FASE (FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL). **Relatório Síntese: Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ETTERN/FASE, 2011.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: \_\_\_\_\_ . **Temas de direito processual**: terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

MPMG NOTÍCIAS. **Informativo da Procuradoria-geral de Justiça de Minas Gerais**, Ano XI, n. 201, dezembro de 2011. Disponível em: < <http://www.mpmg.mp.br/portal/public/interno/arquivo/id/31335>>. Acesso em: 28 de julho de 2013.

REBOUÇAS, Gabriela Maia; SANTOS, Adriana Caetana dos. Direitos humanos, neoliberalismo e política judiciária: marco teórico e estratégias do Conselho Nacional de Justiça no âmbito da justiça. In: MEIRELLES, Delton Ricardo Soares; COUTO, Monica Bonetti. (Orgs.). **Acesso à justiça**. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 329-348.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. Princípios da celebração do compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental. **RevCEDOUA** - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, v.7, n.13, 2004.

\_\_\_\_\_. Breves considerações sobre o Compromisso de Cessação de Prática. In: MOURA JÚNIO, Flávio Paixão de. *et. al.* (Orgs.). **Lei Antitruste – 10 anos de combate ao abuso ao poder econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 119-133.

ROJAS, Rodrigo Anaya. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo et. al. (Orgs.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SAROLDI, Maria José Lopes de Araújo. **Termo de ajustamento de conduta na gestão de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SCHUCH, Patrice. Tecnologias da Não Violência e Modernização da Justiça no Brasil: poderes, saberes e éticas. In: 26ª Reunião da Associação Brasileira de Antropologia. Porto Seguro/BA. **Anais...ABA**, 2008.

SIMIÃO, Daniel Schroeter. Madam, it's not so easy: Modelos de gênero e justiça na reconstrução timorense". In: SILVA, Kelly C; SIMIÃO, Daniel. (Org.). **Timor-Leste por Trás do Palco**: A Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 210-233.

SOUSA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v.11, n. 30, 1996.

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

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dez. 2001 – jan./jul, 2002.

VERONESE, Alexandre. Projetos Judiciários de Acesso à Justiça: entre Assistência Social e Serviços Legais. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 3, n. 1, 2007, p. 13-34.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, São Paulo, 2008, p. 97-107.