

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

ANA PAULA VIOL

**A efetividade do Termo de Ajustamento de Conduta
na materialização dos direitos dos deslocados ambientais internos**

Mestrado em Direito

São Paulo

2024

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

ANA PAULA VIOL

**A efetividade do Termo de Ajustamento de Conduta
na materialização dos direitos dos deslocados ambientais internos**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, na subárea Direitos Difusos e Coletivos, sob a orientação da Profa. Dra. Patricia Miranda Pizzol.

São Paulo

2024

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Viol, Ana Paula
A efetividade do Termo de Ajustamento de Conduta na
materialização dos direitos dos deslocados ambientais
internos. / Ana Paula Viol. -- São Paulo: [s.n.], 2024.
104p. ; 21,5 x 30 cm.

Orientador: Patricia Miranda Pizzol.
Dissertação (Mestrado)-- Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito.

1. deslocados ambientais internos. 2. efetividade. 3.
materialização dos direitos . 4. termo de ajustamento de
conduta. I. Pizzol, Patricia Miranda. II. Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós
Graduados em Direito. III. Título.

CDD

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

ANA PAULA VIOL

**A efetividade do Termo de Ajustamento de Conduta
na materialização dos direitos dos deslocados ambientais internos**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, na subárea Direitos Difusos e Coletivos, sob a orientação da Profa. Dra. Patricia Miranda Pizzol.

Aprovada em: _____/_____/_____.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Patricia Miranda Pizzol (Orientadora).

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. (a). Dr (a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

*Aos meus pais,
pela compreensão,
apoio, confiança e amor.*

*Ao Vinicius,
pelo amor, incentivo e companheirismo na
caminhada da vida.*

*Ao Antonio,
por transformar a minha vida e pelo amor
impossível de descrever em palavras.*

AGRADECIMENTOS

Muitas coisas passam na cabeça no momento de pensar em tudo que tenho para agradecer.

Primeiramente, agradeço a Deus, pela oportunidade da vida.

À minha família. Aos meus pais, por todo cuidado, amor, confiança e compreensão nos momentos difíceis. Sem eles, sem dúvida, este trabalho não teria sido possível. À minha irmã, por ter sido minha primeira companheira e ter me ensinado lições tão importantes.

À família que formei. Ao Vinicius, meu amor e companheiro nessa jornada chamada vida. Pelo amor, incentivo e carinho. Pela nossa história dessa e de outras vidas. Ao meu filho Antonio, que transformou minha vida, pelo amor incondicional, pelos sorrisos e abraços que nunca sairão do meu coração, pelos momentos eternizados todos os dias. Aos meus enteados, que me ensinaram as primeiras lições da maternidade e tão bem me acolheram.

Aos amigos que estiveram ao meu lado, sempre. Ter amigos realmente é algo para se guardar no coração.

À minha orientadora, Patricia, pelos ensinamentos, sempre, e por nunca ter me deixado desistir, apesar das dificuldades.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar a efetividade do termo de ajustamento de conduta na materialização dos direitos dos deslocados ambientais internos. Inicialmente, falou-se dos deslocados ambientais internos na crise ecológica, analisando conceitos e entendimentos de diversos autores, as implicações das alterações ambientais e, conseqüentemente, dos deslocamentos humanos delas decorrentes. Analisou-se, ainda, o panorama normativo de proteção e a importância de proteção específica dos deslocados ambientais internos. A seguir, discorreu-se sobre o termo de ajustamento de conduta, sua origem e seus elementos. Destacou-se a sua relevância como meio alternativo de solução de conflitos e a sua eficácia na busca da melhor solução. Frisou-se, também, a contribuição do compromisso de ajuste de conduta na solução de conflitos ambientais, além da efetividade da solução negociada, especificamente nos casos em que houver o deslocamento da população em razão de alterações ou desastres ambientais. Por fim, analisou-se casos concretos nos quais a celebração do termo de ajustamento de conduta foi o meio adotado para a solução de conflitos ambientais com conseqüências para população, inclusive, em alguns casos, com o deslocamento de seu local de vida habitual.

Palavras-chaves: deslocados ambientais internos; efetividade; materialização dos direitos; termo de ajustamento de conduta.

ABSTRACT

This dissertation aims to identify the effectiveness of the conduct adjustment term in materializing the rights of internally displaced people. Initially, we spoke about internally displaced people in the ecological crisis, analyzing concepts and understanding from different authors, as well as the implications of environmental changes and, consequently, the resulting human displacements. The regulatory panorama of protection and the importance of specific protection for internally displaced people were also analyzed. Next, we discussed the term of conduct adjustment, its origin and its elements. Its relevance as an alternative means of resolving conflicts and its effectiveness in finding the best solution was highlighted. The contribution of the commitment to conduct adjustment in resolving environmental was also highlighted, as well as the effectiveness of the negotiated solution, specifically in cases where there is population displacement due to environmental changes or disasters. Finally, concrete cases were analyzed in which the conclusion of the conduct adjustment agreement was the means adopted to resolve environmental conflicts with consequences for the population, including, in some cases, displacement from their usual place of live.

Keywords: internally displaced persons; effectiveness; materialization of rights; conduct adjustment term.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
art.	artigo
CC/2002	Código Civil de 2002
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
coord.	coordenação de
CPC/1973	Código de Processo Civil de 1973
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CRIDEAU	Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Planejamento e Urbanismo
CSMP-SP	Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo
Des.	Desembargador/Desembargadora
Dje	Diário da Justiça Eletrônico
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ed.	edição
EUA	Estados Unidos da América
Gaema	Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
j.	julgado em
LACP	Lei de Ação Civil Pública
LGE	Líquido Gerador de Espuma
LINDB	Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
Min.	Ministro/Ministra
MP-MG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
n.	número
OIM	Organização Internacional para Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
org.	organizador/organizadora
p.	página

PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Rel.	Relatoria de
REsp	Recurso Especial
RT	Revista dos Tribunais
s/d	sem data
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
t.	tomo
Teas	Terminal Exportador de Álcool de Santos
Tequimar	Termo de Ajustamento de Conduta Parcial com o Terminal Químico de Aratú
trad.	tradução de
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).
v.	volume
Vale S.A	Vale

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A CRISE ECOLÓGICA E O DESLOCAMENTO FORÇADO	15
2.1	O ser humano como vetor da crise ecológica contemporânea	15
2.1.1	A sociedade de risco e o direito ao meio ambiente	18
2.1.2	O esverdear dos direitos humanos – <i>greening of the human rights</i>	19
2.2	As alterações ambientais e o deslocamento humano	21
2.2.1	Conceito jurídico de meio ambiente	22
2.2.2	Vulnerabilidade e alterações ambientais	24
2.2.3	Migrações forçadas decorrentes de causas ou alterações ambientais: deslocados ambientais <i>versus</i> refugiados ambientais	26
2.2.4	O deslocamento ambiental interno	31
2.3	Panorama normativo de proteção	32
2.3.1	A necessidade de normas de proteção específica	32
2.3.2	Panorama normativo internacional e sua aplicabilidade às pessoas internamente deslocadas por causas ou alterações ambientais	35
2.3.3	Projeto de Convenção relativo ao <i>status</i> internacional de pessoas ambientalmente deslocadas	37
3	TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E OS DESLOCADOS AMBIENTAIS	42
3.1	O termo de ajustamento de conduta como meio alternativo de solução de conflitos	42
3.1.1	A origem do instituto e a Lei n. 7.347/1985	45
3.1.2	Natureza jurídica e indisponibilidade dos direitos tutelados	47
3.1.3	Legitimidade para a celebração do ajuste	52
3.1.4	As obrigações e cominações do termo de ajustamento de conduta	57
3.1.5	A eficácia do termo de ajustamento de conduta	64
3.2	O termo de ajustamento de conduta como forma de solução de conflitos ambientais	73
3.2.1	O termo de ajustamento de conduta e os conflitos ambientais	74

3.2.2	A efetividade da negociação nos casos de deslocamentos humanos por causas ou alterações ambientais	77
4	A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS (estudo de casos)	80
4.1	Acordo judicial firmado para reparação integral relativa ao rompimento da barragem de Fundão, Mariana/MG	80
4.2	Acordo judicial firmado para a reparação integral relativa ao rompimento das barragens B-I, BIV e B – IVA/Córrego Feijão – Brumadinho/MG	82
4.3	Termo de Ajustamento de Conduta Parcial – incêndios de grandes proporções no Terminal Exportador de Álcool de Santos (MPSP/MPF)	86
4.4	Termo de Ajustamento de Conduta – contaminação do solo e parcelamento irregular, Bairro Itatinga, Município São Sebastião (MPSP)	88
4.5	Termos de Ajustamento de Conduta – áreas de risco de deslizamento no Município de Mairiporã, Terra Preta – Jardim Jubion e Henrique Martins (MPSP)	90
5	CONCLUSÃO	92
	REFERÊNCIAS	97

1 INTRODUÇÃO

Observa-se, de forma cada vez mais frequente, respostas da natureza decorrentes das intervenções humanas no meio ambiente. A degradação ambiental, ao longo de décadas, justificada pelo desenvolvimento industrial e econômico, atingiu níveis recordes, trazendo consequências à população mundial.

O aumento do número de desastres ambientais e, por consequência, o deslocamento humano em razão de causas ambientais são mundialmente notórios, razão pela qual se mostra relevante analisar formas de solucionar os conflitos deles decorrentes.

O deslocamento populacional ocorre quando o local de vida daquela comunidade não pode mais garantir sua subsistência. O deslocamento interno, aquele ocorrido no mesmo território e decorrente de causas ambientais, traz inúmeras questões e responsabilidades para o local que acolhe essa população, por exemplo, aspectos relacionados à saúde, emprego e moradia. A materialização desses direitos é essencial para população deslocada, a fim de se garantir o direito à integridade física e à dignidade humana. Além disso, há a obrigação de se reparar integralmente os danos ambientais constatados, retornando à situação anterior à degradação, quando possível.

Nesse sentido, questiona-se qual seria a melhor forma de materializar esses direitos, utilizando-se de meios alternativos de solução de conflito, por exemplo, por meio da celebração de termo de ajustamento de conduta.

Nesta dissertação, pretende-se analisar como o compromisso de ajuste de conduta pode contribuir para materializar os direitos das pessoas deslocadas internamente, buscando fundamentar, por meio de conceito e utilização prática, as vantagens proporcionadas por essa forma alternativa de solução de conflito nas demandas ambientais, e a produção dos seus efeitos na melhor solução do caso em concreto.

A necessidade de solucionar essas questões, muitas vezes, de forma mais célere e eficaz, mostra a relevância desta pesquisa. A reparação integral do meio ambiente, após se constatar a degradação, de forma efetiva, apresenta grande valor para a sociedade que busca preservá-lo não apenas para a presente, mas também para as futuras gerações.

Nesse contexto, inicialmente, abordam-se as questões relacionadas à crise ecológica. São apresentados conceitos e histórico, passando pelas migrações forçadas decorrentes de causas ambientais, pela análise do panorama normativo de proteção e pela necessidade de proteção específica das pessoas ambientalmente deslocadas.

Em seguida, segue-se ao estudo do termo de ajustamento de conduta, abordando seu conceito, origem, elementos e, principalmente, efetividade, a fim de compreender de que forma esse título executivo extrajudicial contribui para solucionar conflitos. A análise do termo no que diz respeito às questões ambientais também está presente.

Por fim, são estudados casos concretos de compromissos de ajustamento de condutas firmados em situações de danos ambientais com consequências para a população local, inclusive, o deslocamento, a fim de demonstrar, na prática, a forma de contribuição deste meio de solução de demandas.

Esta dissertação não tem como objetivo esgotar o debate sobre o tema, mas estimular a reflexão a respeito de aspectos relevantes e atuais que o perpassa. Trata-se de um incentivo a investigar melhor a questão, buscando formas mais efetivas e céleres na solução de conflitos ambientais, especificamente os que implicam consequências diretas à população local, obrigando-a, muitas vezes, a se deslocar.

2 A CRISE ECOLÓGICA E O DESLOCAMENTO FORÇADO

O direito ao meio ambiente sadio e equilibrado é direito fundamental assegurado pelo art. 225 da CF/1988¹, essencial para a garantia de diversos outros direitos humanos. Sem um meio ambiente equilibrado e sadio existe uma ameaça à vida humana.

O artigo constitucional mencionado evidencia o direito ao meio ambiente como um direito de todos. É um direito difuso, o qual se impõe não só ao poder público, mas também à coletividade, o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, a fim de se assegurar a vida humana. Paulo Affonso Leme Machado o identifica como “desenvolvimento sustentado”, ou seja, os recursos não renováveis devem ser consumidos em um nível mínimo, de forma a não comprometer a continuidade na boa gestão do meio ambiente².

2.1 O ser humano como vetor da crise ecológica contemporânea

Não bastasse o tratamento constitucional do direito ao meio ambiente como direito fundamental, destaca-se, em âmbito internacional, o seu reconhecimento como direito humano. Nesse sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) declarou o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano, com o voto favorável de 161 países, inclusive do Brasil, e oito abstenções. A aprovação da Resolução n. 76/300 demonstra, segundo António Guterres, secretário-geral da ONU, que os Estados Membros podem se unir para combater a tripla crise planetária de mudança climática, a perda de biodiversidade e a poluição³.

O que se observou, entretanto, nas últimas décadas, foi um constante desequilíbrio na utilização dos recursos naturais pelo homem, com a destruição da vida selvagem e da biodiversidade do planeta Terra. É o que se denomina de período Antropoceno. Nota-se uma acentuada degradação ambiental às custas da busca pelo desenvolvimento industrial e tecnológico, a gerar esse desequilíbrio da relação do homem com a natureza. Nesse contexto, tem sido cada vez mais comum a ocorrência de desastres naturais com implicações drásticas às comunidades locais e às populações tradicionais.

¹ BRASIL. Constituição Federal (1988). Art. 225. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 167.

³ ONU NEWS. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. 28 jul. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 7 ago. 2022.

A busca pelo desenvolvimento industrial e tecnológico, sem a atenção devida aos riscos ambientais, trouxe como consequência a poluição de recursos naturais, a qual, em razão do seu agravamento, propiciou o surgimento de movimentos ambientalistas nos EUA e na Europa Ocidental, sobretudo na Alemanha e na França⁴. O movimento ambientalista, em termos gerais, surge em razão das novas situações de risco impostas pela sociedade contemporânea, situação que não era verificada antes da década de 1960⁵.

Nesse contexto histórico, foi publicada, em 1962, a obra *Primavera Silenciosa* (*Silent Spring*), marco do movimento ambientalista nos EUA, no qual Rachel Carson já alertava para a poluição ambiental proveniente de agentes químicos, trazendo consciência à importância da pesquisa científica como limite aos processos tecnológicos, e da responsabilidade do Estado de proteger seus cidadãos dessas situações⁶.

No Brasil, o movimento ambientalista surgiu na década de 1970. Apesar de já circularem influências dos movimentos europeu e norte-americano da década de 1960, em 1970 surgiram as primeiras associações com objetivos propriamente ecológicos⁷. Observou-se o movimento ambientalista na luta contra a poluição industrial e a utilização de agrotóxicos, gerando como resultado, entre outras medidas legislativas, a Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), recepcionada pela CF/1988, e a Lei n. 7.802/1989 (Lei de Agrotóxicos).

No âmbito internacional, a luta social em prol da defesa ecológica alcançou maior repercussão política na década de 1970, em razão da Conferência e Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, a qual alertou para a necessidade de se formular um critério e princípios comuns à preservação e à melhoria do meio ambiente humano. A Conferência de Estocolmo promoveu a formação de ministérios e de agências ambientais pelo mundo, dando início a uma série de acordos globais de proteção coletiva ao meio ambiente, além de levar à formação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)⁸.

Assim como o homem é o responsável pelo colapso ecológico enfrentado pelo planeta, ele também é o único capaz de revertê-lo, repará-lo, preservando, assim, a própria existência.

⁴ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 51.

⁵ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 51.

⁶ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 51.

⁷ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 56.

⁸ ONU. **Sobre o PNUMA@50**. Disponível em: <https://www.unep.org/50-years/pt-br/sobre-o-pnuma50>. Acesso em: 17 mar. 2023.

Nesse sentido, a mensagem contida no Preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) demonstra a esperança no ser humano no que diz respeito à restauração ecológica:

[...] o homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e ao seu meio ambiente.

Como desdobramento da Conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral da ONU aprovou, em 1983, a criação de uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ser presidida pela ex-Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Em 1987, a Comissão publicou o relatório “Nosso Futuro Comum”, trazendo o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público. O relatório apontou os principais problemas ambientais, dividindo-os em três grandes grupos: poluição ambiental, diminuição dos recursos naturais e problemas de natureza social, cunhando-se, assim, a tese do desenvolvimento sustentável e abrindo caminho para a Conferência do Rio de Janeiro de 1992⁹.

Com a realização da Conferência do Rio de Janeiro, conhecida como “Cúpula da Terra”, adotou-se a “Agenda 21”, que estabeleceu programas para se alcançar o desenvolvimento sustentável e a forma pela qual países em desenvolvimento poderiam receber cooperação financeira e tecnológica para atingi-lo¹⁰. Além da “Agenda 21”, a Declaração do Rio de Janeiro firmou 27 princípios, muitos deles já estabelecidos na Declaração de Estocolmo, visando estabelecer níveis de cooperação entre Estados, sociedade civil e indivíduos para a proteção do meio ambiente.

Apesar do esforço na normativa internacional, acompanhada, muitas vezes, pela legislação nacional dos Estados, a escalada pelo desenvolvimento, em níveis mundiais, sem considerar os riscos e os danos ambientais envolvidos na atividade, trouxe como consequência respostas naturais vivenciadas atualmente.

Diante da crise ecológica enfrentada hoje, que tem na ação humana sua principal responsável, é cada vez mais frequente, como consequência do desequilíbrio entre homem e natureza, a necessidade do deslocamento humano em razão de causas ou alterações ambientais,

⁹ ONU Brasil. **A ONU e o meio ambiente**. 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 17 mar. 2023.

¹⁰ ONU Brasil. **A ONU e o meio ambiente**. 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 17 mar. 2023.

com implicações drásticas às comunidades locais e populações tradicionais. Os deslocados ambientais são obrigados a deixar seu local habitual de residência por uma ameaça à própria vida, uma vez que não seria mais possível sua subsistência.

Neste estudo, pretende-se analisar os deslocamentos ambientais, sobretudo o deslocamento interno, isto é, aquele no qual não ocorre o transpasse das fronteiras do país pela população deslocada, à luz dos direitos humanos e da normativa em um panorama internacional. Busca-se a partir desse estudo demonstrar a necessidade de uma regulamentação específica para reconhecer a responsabilidade do Estado nessas questões, e analisar de que forma o termo de ajustamento de conduta pode contribuir na efetividade dos direitos da população obrigada a se deslocar, a fim de se obter uma resposta efetiva à proteção desse direito humano.

2.1.1 A sociedade de risco e o direito ao meio ambiente

Ao longo de décadas, observou-se o avanço tecnológico e industrial combinado com a crescente intervenção humana na natureza, sem se atentar às consequências da degradação ambiental.

Ulrich Beck, em *Sociedade de risco: a caminho de uma nova modernidade*, obra publicada originalmente em 1986, identificou o modelo de sociedade característico das últimas décadas, especificamente no tocante aos riscos tecnológicos inerentes, levados a efeito tanto por atores públicos como privados, associados à “desorganização” ou à incapacidade institucional de gerenciar o risco. Segundo o autor, “na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos”¹¹.

Assim, o aumento significativo de riscos ambientais resulta de fenômenos produzidos pela intervenção humana na natureza associado ao crescente potencial tecnológico, utilizado pelo ser humano para inverter a relação de forças entre sociedade e natureza¹².

A era industrial, explica Ulrich Beck, estaria chegando ao fim, dando lugar a uma nova fase de controle e gestão de riscos. Mais recentemente, e por força da magnitude geológica e global do impacto da intervenção humana no planeta, o autor tem defendido a concepção de uma sociedade de risco global ou mundial (*weltrisikogesellschaft*). Para ele, é evidente a incapacidade dos Estados de responderem adequadamente aos riscos ambientais gerados pela

¹¹ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 23.

¹² FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 62.

sociedade contemporânea, isto é, os atores públicos e privados não têm gerenciado adequadamente os riscos, mas apenas estimulado a sua socialização, culminando em desastres ambientais¹³.

Como exemplo de incapacidade de gestão de riscos no Brasil, citam-se os desastres do rompimento das barragens de rejeitos de mineração no Município de Mariana (2015), e no Município de Brumadinho (2019), ambos no Estado de Minas Gerais. A empresa responsável não conseguiu gerenciar os riscos de sua atividade, tampouco o poder público na fiscalização adequada, o que propiciou duas catástrofes causadoras de danos ambientais inestimáveis, gerando o deslocamento forçado da população local.

A relevância da teoria do risco, apesar de desenvolvida na década de 1980, mostra-se bastante atual. O sociólogo alemão chama atenção para a responsabilidade do poder público no gerenciamento dos riscos e da importância do direito na construção de um Estado Ecológico, inclusive para utilizar o desenvolvimento tecnológico voltado à criação de mecanismos que auxiliem na prevenção e na precaução de danos ambientais.

Além disso, destaca-se na obra de Ulrich Beck a desigualdade existente ao analisar a parcela da população mais afetada pela degradação ambiental, trazendo à tona a vulnerabilidade, sobretudo socioeconômica, na distribuição dos riscos ambientais. Esse fator é facilmente identificado na realidade brasileira, na qual regiões menos desenvolvidas, geralmente nas quais vive parte da população mais pobre, são as mais degradadas ambientalmente, sofrendo consequências naturais, como contaminação das águas, risco de enchentes e desabamento.

É nesse contexto de dificuldade em se gerenciar e reverter a crise ecológica, evidenciada na ocorrência, cada vez mais frequente, de desastres ambientais, que se revela de extrema importância a assistência e a proteção à população afetada por esses desastres, inclusive e especialmente, no que se refere à população obrigada a se deslocar de seu local de vida habitual.

2.1.2 O esverdear dos direitos humanos – *greening of the human rights*

Constatado o avanço da degradação ambiental, e da percepção sobre as consequências dos danos decorrentes dela, muitas ainda desconhecidas – mas que serão sentidas em âmbito global – atrelada à ineficiência dos Estados na gestão dos riscos, mostra-se relevante, para fortalecer a proteção, o reconhecimento do direito ao meio ambiente como direito humano.

¹³ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 62.

Nesse sentido, José Afonso da Silva defende o direito fundamental à qualidade do meio ambiente:

[...] o combate aos sistemas de degradação do meio ambiente convertera-se numa preocupação de todos. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana¹⁴.

O esverdear dos direitos humanos consiste na afirmação, na esfera internacional, de que para se garantir outros direitos humanos, como o direito à saúde ou à própria vida, é necessário garantir o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado. Dessa forma, apesar de a Declaração Universal de Direitos Humanos não ter trazido o direito ao meio ambiente como direito humano, evidentemente, não há como se garantir o gozo desses direitos sem a proteção ambiental.

Em relação à proteção internacional do direito ao meio ambiente e os direitos humanos, destaca-se a previsão trazida pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos (“Protocolo El Salvador”), em seu art. 11, o qual dispõe sobre o direito ao meio ambiente saudável¹⁵.

Em 1992, a ONU criou uma agência específica para tratar das questões ambientais: a ONU-Meio Ambiente – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA/UNEP), visando estimular a conservação do meio ambiente e a utilização dos recursos de maneira sustentável. É inegável a existência de interdependência entre os direitos humanos e o direito ao meio ambiente. Nesse aspecto, a ONU-Meio Ambiente busca facilitar o diálogo entre os atores públicos e privados, atentando para a importância de temas como mudanças climáticas, biodiversidade, desenvolvimento sustentável e governança ambiental.

A relação entre proteção ecológica e direitos humanos também é abordada por Antônio Augusto Cançado Trindade:

embora tenham os domínios da proteção do ser humano e da proteção ambiental sido tratados até o presente separadamente, é necessário buscar maior aproximação entre eles, porquanto correspondem aos principais desafios de nosso tempo, a afetarem em última análise os rumos e destinos do gênero humano¹⁶.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 61.

¹⁵ Protocolo El Salvador. Art. 1. Direito ao Meio Ambiente Sadio 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos 2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

¹⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 23.

No mesmo sentido, a Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos”, “reconheceu a existência de uma inegável relação entre a proteção do meio ambiente e os direitos humanos, em como a degradação ambiental e os efeitos adversos da mudança climática afetam o desfrute efetivo dos direitos humanos”, concluindo pela interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos e a proteção ecológica¹⁷.

Por fim, com a recente aprovação da Resolução n. 76/300 da Assembleia Geral da ONU, foi declarado o direito ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito humano, reconhecendo a interligação da garantia desse direito ao exercício de outros, incentivando a cooperação internacional pelos Estados¹⁸.

2.2 As alterações ambientais e o deslocamento humano

A intervenção humana no meio ambiente e, por consequência, as alterações ambientais dela decorrente, são sentidas, em âmbito mundial, de forma cada vez mais intensa. As alterações climáticas, a escassez de recursos naturais e a ocorrência de desastres naturais são temas da agenda mundial há algum tempo.

É nessa intensidade das respostas da natureza às intervenções humanas que observamos, muitas vezes, a necessidade do deslocamento humano forçado em busca de um novo local de vida que proporcione, à população afetada, os recursos naturais necessários.

Antes de se abordar como as alterações ambientais impactam na vida das pessoas, podendo, muitas vezes, ser causa do deslocamento humano forçado, importante traçar o

¹⁷ ONU Brasil. **A ONU e o meio ambiente**. 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 17 mar. 2023.

¹⁸ Resolução n. 76/300 da Assembleia Geral das Nações Unidas: “[...] 1. *Reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano*; 2. *Observa que el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible está relacionado con otros derechos y el derecho internacional vigente*; 3. *Afirma que la promoción del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible requiere la plena aplicación de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente con arreglo a los principios del derecho ambiental internacional*; 4. *Exhorta a los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas y otros interesados pertinentes a que adopten políticas, aumenten la cooperación internacional, refuercen la creación de capacidad y sigan compartiendo buenas prácticas con el fin de intensificar los esfuerzos para garantizar un medio ambiente limpio, saludable y sostenible para todos*”. Tradução livre: “[...] 1. Reconhece o direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano; 2. Observa que o direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável está relacionado com outros direitos e com o direito internacional existente; 3. Afirma que a promoção do direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável exige a plena implementação de acordos ambientais multilaterais, em conformidade com os princípios do direito ambiental internacional; 4. Apela aos Estados, às organizações internacionais, às empresas e a outras partes interessadas relevantes para que adotem políticas, aumentem a cooperação internacional, reforcem a capacitação e continuem a partilhar boas práticas, a fim de intensificar os esforços para garantir um ambiente limpo, saudável e sustentável para todos”.

conceito jurídico de meio ambiente, o qual pode ser definido por uma concepção restritiva ou mais ampla.

2.2.1 Conceito jurídico de meio ambiente

O conceito de meio ambiente pode englobar elementos propriamente naturais e elementos humanos (ou artificiais), conforme destacado no preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre o “Meio Ambiente Humano” (1972)¹⁹. Nesse sentido, observa-se que a doutrina se divide na adoção de uma concepção mais restritiva, limitando-se aos elementos “naturais” do meio ambiente, excluindo-se os elementos humanos ou sociais, caso da doutrina alemã²⁰, e de uma concepção mais ampla.

Para a concepção mais restritiva, os elementos sociais, culturais e artificiais que permeiam o meio ambiente são importantes, porém, não integram o núcleo ou a essência do direito ambiental²¹.

Já na concepção mais ampla, a exemplo do caso norte-americano, são incluídos no conceito de meio ambiente, além dos elementos naturais, elementos humanos (sociais, culturais e econômicos)²². Nessa perspectiva, os elementos naturais estão integrados com os elementos humanos compondo o bem jurídico ambiental.

Apesar de defender a concepção mais restritiva de meio ambiente, uma vez que os elementos naturais são a essência da proteção ambiental, José Joaquim Gomes Canotilho afirma que a adoção da concepção mais ampla traz “vantagem para a tutela ambiental em razão de oferecer um sistema global de interpretação completa do mundo e da vida”²³.

O direito ambiental brasileiro, por sua vez, adotou a concepção mais ampla de meio ambiente. É clara a conjugação, pela lei e pelo próprio texto constitucional, dos elementos

¹⁹ Preâmbulo, item 1, Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano: “1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma”.

²⁰ KLOEPFER, Michael. *Umweltrecht*. 3. ed. Munchen: Verlag C. H. Beck, 2004, p. 10-12.

²¹ RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito ambiental comparado Brasil-Alemanha-EUA: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009, p. 60.

²² RAMOS, Erasmo Marcos. *Direito ambiental comparado Brasil-Alemanha-EUA: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado*. Maringá: Midiograf II, 2009, p. 58.

²³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.). *Introdução ao direito ao meio ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998, p. 22.

naturais (flora, fauna, solo, águas, ar, clima) com os aspectos do meio ambiente criados pelo ser humano – sociais, culturais e ecológicos.

A Lei n. 6.938/1981, em seu art. 3º, I, definiu meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, englobando além dos elementos naturais, elementos humanos ou artificiais. Essa definição é complementada pelo conceito de poluição, trazido pelo inciso III do mesmo artigo, o qual prevê que a degradação ambiental pode ser resultante de atividades que

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

A CF/1988, por sua vez, também adotou o conceito mais abrangente de meio ambiente, conforme se observa do art. 216, V, o qual dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural, e no próprio art. 225, inserido no “Título VII – Da Ordem Social”, a evidenciar a relação da proteção ambiental e da proteção social²⁴.

Nesse contexto, José Afonso da Silva define o meio ambiente como a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equiparado da vida em todas as suas formas”, buscando uma concepção unitária, a qual compreende recursos naturais e culturais²⁵. No mesmo sentido, a Resolução n. 306/2002 do CONAMA dispõe que meio ambiente é o “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas”.

A adoção do conceito amplo de meio ambiente pelo ordenamento jurídico brasileiro foi consagrada pela jurisprudência do STJ, no julgamento do Resp. 725.257, de Minas Gerais, diferenciando-se o meio ambiente físico ou natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho, todos integrantes do conceito jurídico de meio ambiente²⁶.

²⁴ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 139.

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 20.

²⁶ Resp. 725.257/MG: “[...] com a Constituição Federal de 1988, passou-se a entender também que o meio ambiente divide-se em físico ou natural, cultural, artificial e do trabalho. Meio ambiente físico ou natural é constituído pela flora, fauna, solo, água, atmosfera etc., incluindo ecossistemas (art. 225, § 1º, I, VII). Meio ambiente cultural constitui-se pelo patrimônio cultural, artístico, arqueológico, paisagístico, manifestações culturais, populares etc. (art. 215, §§ 1º e 2º). Meio ambiente artificial é o conjunto de condições particulares ou

2.2.2 Vulnerabilidade e alterações ambientais

A relação entre o homem e a natureza tem se mostrado cada vez mais complexa. É constante a busca pelo equilíbrio do desenvolvimento econômico e tecnológico e o uso de recursos naturais de forma sustentável, visando garantir a qualidade do meio ambiente para a presente e as futuras gerações. Diante da complexidade dessa relação, difícil identificar, em muitos casos, qual foi a causa de um desastre, se decorrente de causa natural ou diretamente de uma intervenção humana na natureza; muitas vezes, pode ter ocorrido uma combinação de fatores.

A CF/1988, além do capítulo Meio Ambiente, o qual estabelece o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, em seu art. 21, XVIII, dispõe sobre a competência da União de “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”.

Nesse sentido, em atendimento ao dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei n. 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e traz, em seu art. 2º, o dever da União, dos Estados e Municípios de adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

O Decreto n. 10.593/2020, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, definiu desastre em seu art. 2º, VII, como “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais”, evidenciando a relação existente entre vulnerabilidade e os desastres.

Nesse aspecto, os impactos das alterações ambientais serão sentidos, de forma mais intensa, em locais nos quais a vulnerabilidade social e econômica é mais evidente. Os países desenvolvidos, seja em razão da infraestrutura ou do desenvolvimento social e tecnológico, possuem melhores condições de lidar com as alterações ambientais, tanto de forma preventiva quanto reparatória ou compensatória no caso de impactos ambientais.

Além de causa agravante dos impactos ambientais, a vulnerabilidade pode ser vista como causa geradora das alterações ambientais. Em regiões mais pobres, observa-se maior risco

públicas, principalmente urbanas (art. 182, art. 21, XX e art. 5º, XXIII) e meio ambiente do trabalho relativos à qualidade de vida do trabalhador (art. 7º, XXXIII, e art. 200)”. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**, Resp. 725257/MG, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, j. 10-4-2007.

ambiental, tendo em vista maiores intervenções no meio ambiente, como o desmatamento de vegetação nativa e ocupação em áreas de encostas, ocasionando respostas da natureza.

Nesse contexto, o Informe Mundial sobre Ciências Sociais 2016, elaborado pela UNESCO, destaca: “As pessoas mais pobres e vulneráveis são também as mais afetadas pelas alterações climáticas e pelas perturbações ambientais”²⁷.

A vulnerabilidade pode trazer dificuldades até para o movimento migratório dessa população, a qual, por vezes, pode ficar sem condições de deslocamento, com pessoas presas a um local que não pode prover sua subsistência.

Assim, vulnerabilidade pode ser entendida como condição de fragilidade, em um contexto individual ou coletivo. Também se relaciona ao objeto do contexto, podendo ser social, econômica, técnica ou ambiental. Como exemplo legislativo de proteção jurídica de grupo vulnerável indica-se a previsão trazida pelo art. 1º do CDC²⁸.

Conforme pontua W. Neil Adger, a vulnerabilidade será vista em termos negativos, como a suscetibilidade, a ser prejudicada ou sofrer danos, especialmente em relação à exposição a questões associadas à alteração ambiental e social, na ausência de capacidade de adaptação²⁹.

Além do conceito de vulneráveis, ressalta-se o reconhecimento doutrinário e jurisprudencial da categoria dos “hipervulneráveis”. Segundo Cláudia Lima Marques e Bruno Miragem, a hipervulnerabilidade seria uma vulnerabilidade agravada, “[...] é assim como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e que, com base no princípio da igualdade (aequitas) e da equidade, pode se incluir outros “fracos”, como minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo”³⁰.

Por vezes, determinados indivíduos ou grupos sociais, em razão da sua peculiar condição, apresentam mais de um fator de vulnerabilidade, ensejando um regime “mais reforçado” em sua proteção. Pelo enfoque do acesso à justiça ambiental, a população, vítima de desastres ecológicos, como os ocorridos em Mariana (2015) e Brumadinho (2019), pode ser

²⁷ UNESCO. Consejo Internacional de Ciencias Sociales; Instituto de Estudios para el desarrollo. **Informe Mundial sobre Ciencias Sociales**, 2016, p. 10. No original: “[...] *las personas más pobres y vulnerables son también las que se ven más afectadas por el cambio climático y los trastornos del medio ambiente*”.

²⁸ BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. “Art. 1º. O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias”.

²⁹ ADGER, W. Neil. **Vulnerability**. Global Environmental Change 16. Amsterdã: Elsevier, 2006. Disponível em: https://www.geos.ed.ac.uk/~nabo/meetings/glthec/materials/simpson/GEC_sdarticle2.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

³⁰ MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: RT, 2012, p. 188-190.

considerada (hiper)vulnerável, tendo em vista que, somada à vulnerabilidade, agrega-se o elemento ecológico, causando, inclusive, o deslocamento humano forçado³¹.

É nesse aspecto, visando à proteção da “vítima ambiental ou ecológica”, que o STJ tem firmado o entendimento na aplicação do princípio do *favor debilis* em matéria ambiental, inclusive como forma de assegurar a inversão do ônus da prova e, por consequência, o efetivo acesso à Justiça³².

Assim, a vulnerabilidade ambiental pode ser compreendida como o nível em que um sistema natural é suscetível ou incapaz de lidar com os efeitos de interações externas, ou seja, será mensurada pela capacidade de absorção dos impactos da alteração ambiental, e pela capacidade de gerir os efeitos negativos dela decorrentes, a depender da gravidade, mas também da sensibilidade e das possibilidades de adaptação das vítimas³³.

2.2.3 Migrações forçadas decorrentes de causas ou alterações ambientais: deslocados ambientais *versus* refugiados ambientais

Nos últimos anos, os desastres ambientais produziram, pela primeira vez na história, mais deslocamentos populacionais que as guerras e conflitos armados. Estima-se que, em 2015, os desastres deslocaram cerca de 19,2 milhões de pessoas, mais que o dobro do número de deslocados em razão de conflitos e violência³⁴. Segundo estatísticas recentes, os países que mais sofrem com os deslocamentos causados por desastres, conforme estudo elaborado pela ONU de 1998, são os países subdesenvolvidos³⁵.

O *DRC Global Displacement Forecast 2023 Report* trouxe, como projeção, o aumento de pessoas deslocadas em 1,9 milhões em 2023 e mais 3,5 milhões em 2024. O número terá mais que dobrado em 2024 se comparado aos números do ano de 2015³⁶.

³¹ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 687-688.

³² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.071.741/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24-03-2009.

³³ SOUZA, Karla Karolina Harada. **Direito humano ao meio ambiente, vulnerabilidade e alterações ambientais: justiça geracional e deslocados ambientais**. 2019. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2019, p. 131.

³⁴ INTERNATIONAL Displacement monitoring center; NORWEGIAN refugee council. **Global Report on Internal Displacement 2016**. Ginebra: NRC, 2016, p. 7.

³⁵ PENTINAT, Suzana Borràs. Refugiados ambientales: el nuevo desafio del derecho internacional del medio ambiente. **Revista del Derecho Valdivia**, v. 19, n. 2, p. 85-108, maio 2006.

³⁶ DRC PROFESSIONAL. **New report: displacement is projected to increase by more than 5.4 million people in the coming two years**. 13 mar. 2023. Disponível em: pro.drc.ngo/resources/news/new-report-displacement-is-projected-to-increase-by-more-than-5-4-million-people-in-the-coming-two-years/?campaign={campaign}&adgroup={adgroup}&creative=675101637007source=google_ads&medium=gra

Não se pode afirmar que o deslocamento da população devido à degradação do meio ambiente seja um fenômeno recente. Historicamente, as populações tiveram que deixar suas terras em razão de degradação, desastres naturais ou guerras. O que é recente é o potencial para grandes deslocamentos de população como resultado de uma combinação do esgotamento de recursos e de destruições irreversíveis do meio ambiente, entre outros fatores.

As causas que levam ao deslocamento ambiental também são complexas, podendo ser naturais ou humanas, ou ainda uma combinação delas, havendo diversos fatores envolvidos nessa migração, como as características do local e as circunstâncias dos indivíduos. A mudança climática é a alteração ambiental de origem humana mais grave, a qual tem ocasionado as migrações climáticas, atingindo, mais intensamente, as regiões com menor capacidade de resiliência dos grupos afetados³⁷.

O fluxo migratório decorrente de impactos e alterações no meio ambiente é uma vertente da mobilidade humana. As migrações, nestes casos, são forçadas, uma vez que o migrante é obrigado a deixar sua comunidade por não mais ser possível sobreviver no seu local de origem ou residência, isto é, o motivo para o deslocamento é a existência de uma ameaça à própria vida.

Nesse sentido, descreve a Organização Internacional para Migrações (OIM):

[...] será migração forçada quando o migrante for obrigado a deixar sua comunidade, sua casa, sua profissão, configurando violações reiteradas de direitos humanos e serão considerados refugiados ou deslocados internos, inclusive aqueles que não deixam seu país, mas se deslocam por causas ambientais provocadas por ação do homem ou desastres naturais [...]³⁸.

As migrações também podem ser permanentes ou temporárias, a depender das circunstâncias que ensejaram o deslocamento no caso concreto e a viabilidade de reversão dos danos, possibilitando o retorno da comunidade ao seu local de vida habitual.

Exemplo da irreversibilidade dos danos ambientais e do retorno da população deslocada ao seu local de vida habitual foi o desastre nuclear de Chernobyl³⁹, ocorrido na década de 1980,

nts&keyword=&content={content}&time=2023&gad_source=1&gclid=CjwKCAiAopuvBhBCEiwAm8jaMcfNOvVOO_tq68PxlVvtv14xJG6KxJWo7UjnuYpKF0aiZorxcvsHMhoCMcIQAvD_BwE. Acesso em: 5 mar. 2024.

³⁷ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Cambio climático 2014**. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas, 2014. Disponível em: http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

³⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). Glossário sobre Migración. Derecho Internacional sobre Migración, n. 7, Ginebra: OIM, 2006. Disponível em: http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos_basicos_de_migracao_segundo_a_oim.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

³⁹ Em 26 de abril de 1986, um reator da instalação da usina nuclear de Chernobyl sofreu uma explosão catastrófica que expôs o núcleo e jogou nuvens de material radioativo sobre seu entorno, como um incêndio incontrolável. GRAY, Richard. Os trágicos números de Chernobyl acobertados pelos soviéticos que agora vêm à

que ocasionou deslocamento humano de seus lares, evidenciando a crise humanitária gerada por um desastre ambiental. Viktor Sushko, vice-diretor geral do Centro Nacional de Pesquisa Médica de Radiação, descreveu o desastre como “o maior desastre antropogênico da história da humanidade”, estimando que 5 milhões de cidadãos da antiga União Soviética tenham sido atingidos⁴⁰. No total, cerca de 150 mil km² da Bielorrússia, Rússia e Ucrânia são considerados contaminados e a zona de exclusão de 4 mil km² permanece praticamente desabitada⁴¹.

Além de diferenciar os deslocamentos forçados dos deslocamentos voluntários, aqueles que ocorrem por escolha própria do agente, sem pressão interna ou externa, e permanentes ou temporárias, é importante destacar a diferença entre os deslocados ambientais que transpõem a fronteira de seu país de origem ou residência (também chamados de refugiados ambientais), daqueles deslocados internos, que permanecem no território nacional.

Essa diferença é importante para analisar a proteção jurídica que irá incidir no caso concreto. Apesar de os deslocados internos migrarem por razões semelhantes as dos refugiados, aqueles permanecem sob a proteção jurídica de seu próprio governo. Os deslocados internos não chegam a cruzar as fronteiras políticas e jurídicas do seu país de origem, apesar de sofrerem, assim como os refugiados, os efeitos ou os impactos sociais, culturais e econômicos.

Nesse sentido, a busca por um conceito para esse tipo de migrante gera a discussão sobre o papel da comunidade internacional e a responsabilidade dos Estados, não apenas quanto às questões jurídicas e de ordem interna, mas também quanto à responsabilidade de sustentabilidade diante do planeta e da dignidade humana⁴².

Apesar da aplicação de alguns tratados internacionais específicos a essas situações, a falta de uma proteção humanitária complementar e internacional causa um “vácuo” no âmbito legal e prático.

O estatuto jurídico internacional dos refugiados está previsto na Convenção de Genebra de 1951 e em seu protocolo de Nova York⁴³. A convenção aponta quatro elementos definidores

tona. **BBC News**. 10 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-49256601>. Acesso em: 28 fev. 2024.

⁴⁰ GRAY, Richard. Os trágicos números de Chernobyl acobertados pelos soviéticos que agora vêm à tona. **BBC News**. 10 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-49256601>. Acesso em: 28 fev. 2024.

⁴¹ GRAY, Richard. Os trágicos números de Chernobyl acobertados pelos soviéticos que agora vêm à tona. **BBC News**. 10 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-49256601>. Acesso em: 28 fev. 2024.

⁴² HOLANDA, Marcelo. **O direito humano de não ser um deslocado forçado ambiental**: um estudo a partir dos últimos desastres ambientais em Barcarena no Pará. Rio de Janeiro: Telha, 2020 (*ebook*), p. 40.

⁴³ CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

de refugiado: estar fora de seu país de origem; incapacidade do país de origem de proporcionar proteção ou de facilitar seu retorno; a incapacidade estar relacionada a uma causa inevitável que provoca o deslocamento; esta causa se basear em razão de raça, nacionalidade, ao fato de pertencer a determinado grupo social ou opinião política^{44 45}. No Brasil, apesar da ratificação e da incorporação da Convenção de Genebra de 1951 e do seu protocolo, o direito ao refúgio foi regulamentado pela Lei n. 9.474/1997, fruto de intenso trabalho fundado na dignidade da pessoa humana.

Não há, portanto, na Convenção, a previsão de causa ambiental como motivo para o deslocamento. Já na Lei n. 9.474/1997, observa-se a ampliação do conceito de refugiado, se comparada à da Convenção de Genebra, tendo em vista que seu art. 1º, III, dispõe que será considerado refugiado todo indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

Nesse contexto, considerando o meio ambiente como direito humano, diz-se que, a lei brasileira protege as pessoas deslocadas em razão de causas ambientais graves e generalizadas, como desastres, entretanto, a proteção refere -se apenas àquelas que transpassam as fronteiras de seu país.

Apesar do avanço das leis brasileiras referentes aos refugiados, no que se refere aos migrantes em geral, o Brasil mantinha legislação retrógrada e deficiente até 2017, quando publicada a Lei n. 13.445/2017 (Lei de Migração Brasileira). Essa norma trouxe o reconhecimento jurídico dos imigrantes ambientais ao dispor, em seu art. 14, § 3º, sobre a concessão de visto temporário na hipótese de acolhida humanitária aos apátridas ou aos nacionais de qualquer país em situação de desastre ambiental⁴⁶. Entretanto, a legislação não distingue imigrantes ambientais e demais citados no dispositivo legal, tampouco protege os

⁴⁴ PENTINAT, Suzana Borràs. Refugiados ambientales: el nuevo desafio del derecho internacional del medio ambiente. **Revista del Derecho Valdivia**, v. 19, n. 2, p. 85-108, maio 2006.

⁴⁵ O artigo 1º da Convenção de 51, emendada pelo Protocolo de 67, define refugiado como “toda pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar.” Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

⁴⁶ BRASIL. Lei n. 13.445/2017 (Lei de Migração). “Art. 14, [...] § 3º. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.”

nacionais deslocados em razão de causas ambientais. Permanece, assim, a lacuna legislativa referente aos deslocados ambientais internos.

Esse cenário dá origem ao debate doutrinário sobre como realizar essa proteção específica, em âmbito internacional, aos deslocados ambientais. Discute-se se a melhor forma seria ampliar a abrangência do termo “refugiado” para abarcar os que se deslocam forçadamente, de forma temporária ou permanente, do seu habitat tradicional em razão de causas ambientais, ou se é preferível utilizar o termo deslocados ambientais.

Inicialmente, a expressão “refugiado ambiental” foi utilizada em 1976, por Lester Brown, e ganhou notoriedade em 1985, com o relatório *Environmental Refugees*, escrito pelo professor egípcio Essam El-Hinnawi, do *Egyptian National Research Centre*, no Cairo, e apresentado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, na Conferência das Nações Unidas, em Nairóbi, África. Segundo o documento, refugiados ambientais são “aquelas pessoas que se viram forçadas a sair de seu habitat tradicional, de maneira temporária ou permanente, devido a uma alteração ambiental (natural e/ou suscitada pelo homem) que põe em perigo a existência e/ou afeta a qualidade de suas vidas”. Acrescenta que, por “alteração ambiental” se deve compreender qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema que o “modifica” temporária ou permanentemente, sendo inapropriado à vida humana^{47 48}.

Nesse aspecto, El-Hinnawi, em *Environmental Refugees*, equiparou os refugiados ambientais aos refugiados e deslocados internos, destacando três categorias de pessoas que migravam por causas ambientais: os deslocados por catástrofes, que podem ser naturais (como tufões, tsunamis, etc.) e/ou antrópicas (como vazamento de gás ou explosões químicas) – catástrofes dessa natureza não são contínuas, podendo o deslocado retornar ao seu local de origem; deslocados permanentemente, isto é, pessoas cujo retorno é comprometido por

⁴⁷ LEAL, César Barros. Breves notas sobre refugiados ambientais e seu desafio na contemporaneidade. In: (coord.) CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros. **Direitos humanos e meio ambiente**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 79.

⁴⁸ “*Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporary or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life*”. EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. United Nations Environment Programme, 1985, p. 4. Tradução livre: “Os refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a abandonar o seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma perturbação ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada pelas pessoas) que pôs em risco a sua existência e/ou afetou gravemente a sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental” nesta definição entende-se quaisquer alterações físicas, químicas e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos) que o tornem, temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana”.

mudanças definitivas (ex.: migrantes de zonas de desertificação, construção de barragens); deslocados de seu habitat por não suprirem mais suas necessidades básicas, os quais buscam uma melhor qualidade de vida, uma vez que seu habitat original não é capaz de atender suas necessidades mínimas em razão da degradação progressiva dos recursos naturais básicos⁴⁹.

Não existe um consenso quanto à melhor denominação, entretanto, tem prevalecido que seriam deslocados ambientais ou “pessoas ambientalmente deslocadas”, termo utilizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pela Organização Internacional da Migração.

Primeiramente, o termo “deslocados ambientais” não esbarraria na dificuldade de se ampliar as causas políticas das migrações de refugiados, isto é, não abriria espaço para que Estados ampliem os motivos para a recusa do asilo e assistência humanitária. Além disso, não haveria controvérsia entre os autores acerca da noção clássica de refugiado que se baseia em situações estritamente políticas e sociais.

Outra questão extremamente relevante é que a utilização do termo “deslocados ambientais” abarca não só as pessoas que se deslocaram dentro do seu próprio país (deslocados internos), mas também aquelas que ultrapassaram as fronteiras de outros países.

2.2.4 O deslocamento ambiental interno

Cada vez mais, o deslocamento ambiental interno pode ser observado afetando, de forma mais intensa, países subdesenvolvidos, pois possuem menor capacidade tanto na prevenção como nas medidas eventualmente adotadas para mitigar o impacto gerado. Como o deslocado ambiental interno não transpassa a fronteira do seu Estado de origem, permanece sob a proteção jurídica do seu próprio governo.

Na busca pela proteção aos deslocados, em 1991, uma definição sobre deslocado forçado interno foi apresentada pela Comissão de Direitos Humanos, em correspondência ao Secretário Geral da ONU, solicitando um levantamento sobre deslocados internos no mundo. No documento oficial de 1992, que expressou a resposta do então Secretário Geral da ONU, já é possível encontrar os liames entre os desastres ambientais provocados por ação ou omissão humana, os deslocados forçados e as violações de direitos humanos⁵⁰.

⁴⁹ HOLANDA, Marcelo. **O direito humano de não ser um deslocado forçado ambiental**: um estudo a partir dos últimos desastres ambientais em Barcarena no Pará. Rio de Janeiro: Telha, 2020 (*ebook*), p. 44.

⁵⁰ “[...] pessoa forçada a fugir de repente ou inesperadamente em repouso em consequência de conflitos armados, conflitos internos, violação sistemática de direitos humanos ou catástrofes naturais ou provocadas pelo homem; E que se encontrem no território de seus próprios países [...]”. HOLANDA, Marcelo. **O direito**

Entretanto, discute-se o uso do termo “refugiados” para designar pessoas deslocadas, de forma forçada, porém, em âmbito interno, entendendo-se, assim, pela inaplicabilidade da Convenção de 1951 até a aprovação, pela ONU, de uma Convenção específica, visando à proteção jurídica desse grupo de pessoas.

Destaca-se que, a falta de proteção específica, nacional e internacional, para esse grupo de pessoas forçadamente deslocadas por causas ambientais é um dos fatores agravantes da violação dos direitos humanos dessa população.

2.3 Panorama normativo de proteção

A normativa de proteção, nacional e internacional, revela especial importância na proteção dos direitos da população obrigada a se deslocar, uma vez que se observa, nesses casos, a responsabilidade compartilhada dos Estados, no caso de deslocamento interno dos municípios envolvidos, bem como o risco da violação sistemática de direitos humanos envolvidos no deslocamento, tais como, o direito à saúde e o direito à dignidade humana.

Nesse aspecto, passa-se a analisar, a seguir, como a existência de proteção normativa específica pode contribuir para a solução de conflitos e tutela de diversos direitos da população atingida.

2.3.1 A necessidade de normas de proteção específica

Os deslocamentos ambientais são uma realidade inevitável. Segundo estimativas do Relatório de Migração Global 2020, divulgado pela OIM, o mundo possui hoje aproximadamente 272 milhões de migrantes internacionais. Em 20 anos, o aumento foi de 122 milhões, ou 3,5%. No que se refere aos desastres naturais, revela-se a crescente movimentação em razão de eventos climáticos extremos. No final de 2018, havia 28 milhões de novos deslocamentos internos em 148 países. O deslocamento forçado afeta 1% da população mundial (1 em cada 97 pessoas), número que continua crescendo⁵¹.

O relatório anual elaborado pelo ACNUR, publicado em 18 de junho de 2021, revelou que, até o final de 2019, o número de pessoas forçadas a se deslocar em razão de guerra,

humano de não ser um deslocado forçado ambiental: um estudo a partir dos últimos desastres ambientais em Barcarena no Pará. Rio de Janeiro: Telha, 2020 (*ebook*), p. 44.

⁵¹ ONU. **Número de migrantes internacionais no mundo chega a 272 milhões**. 27 nov. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1696031>. Acesso em: 1 jul. 2021.

conflito, perseguição, violação de direitos humanos e eventos que perturbaram severamente a ordem pública cresceu para 79,5 milhões, o maior número registrado conforme os dados disponíveis⁵².

Além do impacto ambiental que gera o deslocamento da população, não se pode olvidar do impacto gerado no território que irá receber as pessoas ambientalmente deslocadas. Por isso, é evidente a responsabilidade jurídica compartilhada dos Estados e a necessidade de cooperação para se oferecer uma resposta eficiente nesses casos. Desse modo, a proteção jurídica dos deslocados ambientais está fundamentada na própria proteção dos direitos humanos, que tem como base o princípio da dignidade humana.

Nesse contexto, as pessoas deslocadas ambientalmente estão sujeitas a violações de direitos humanos básicos⁵³, abarcando a própria segurança do Estado de acolhimento, tendo em vista que pode ocorrer a escassez de recursos naturais ou profundas modificações ambientais. Muitas vezes, o deslocamento e suas consequências podem causar conflitos interestatais, já que, segundo Roland Dannereuther⁵⁴, pessoas deslocadas intensificam questões étnicas ou de identidade de grupos no local de acolhimento. Além disso, o deslocamento desse grupo poderá gerar conflitos, inclusive, por recursos para garantir a própria subsistência, demonstrando a incapacidade do Estado de acolhimento de absorver o aumento da densidade populacional, fato que reforça a relevância da cooperação e a responsabilidade compartilhada no que tange a essas questões.

No panorama normativo internacional de proteção, observa-se a Convenção de Genebra de 1951, conhecida como o Estatuto dos Refugiados, a qual, apesar de não trazer a questão ambiental como causa de deslocamento, reconhece o direito dos refugiados de buscar segurança, assim como foi feito pelo art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de

⁵² *By the end of 2019, the number of people forcibly displaced due to war, conflict, persecution, human rights violations and events seriously disturbing public order had grown to 79.5 million, the highest number on record according to available data. [...] The proportion of the world's population who were displaced continued to rise. One per cent of the world's population – or 1 in 97 people – is now forcibly displaced.* UNHCR Global Trends 2019. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.101895878.634347871.1660567937-847147464.1660567937 Acesso em: 15 ago. 2022. Tradução livre: “No final de 2019, o número de pessoas deslocadas à força devido a guerras, conflitos, perseguições, violações dos direitos humanos e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública tinha aumentado para 79,5 milhões, o número mais elevado registrado de acordo com os dados disponíveis. [...] A proporção da população mundial que foi deslocada continuou a aumentar. Um por cento da população mundial – ou 1 em 97 pessoas – está agora deslocada à força”.

⁵³ ZETTER, Roger; BOANO, Camillo; MORRIS, Tim. Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. **Forced Migration Policy Briefing 1**, Oxford: RSC/ODID/University of Oxford, nov. 2008, p. 2.

⁵⁴ DANNREUTHER, Roland. **International security**: the contemporary agenda. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2013, p. 70.

1948: “1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

Apesar de não serem previsões relacionadas especificamente às questões ambientais, a progressiva vinculação entre a proteção dos direitos humanos e proteção ao meio ambiente proporciona essa ampliação da proteção jurídica estabelecida.

Entretanto, Susana Borràs e Beatriz Felipe alertam para as dificuldades relacionadas à aplicação da Convenção de Genebra (1951) aos deslocados ambientais. Primeiramente, os migrantes ambientais nem sempre transpassam as fronteiras de seu país de origem. Em segundo lugar, observa-se a dificuldade de se identificar a alteração ambiental como “perseguição”, tendo em vista que o uso do termo, no sentido jurídico, ocorre em casos de graves violações de direitos humanos, com a característica de reiteração. Em terceiro lugar, os refugiados fogem de seu próprio governo, característica que, nem sempre, pode ser observada no caso dos deslocados ambientais, os quais podem se deslocar apenas internamente. Além disso, os motivos elencados para a “perseguição” não incluem as causas ambientais⁵⁵.

Em âmbito regional, no que se refere à proteção dos refugiados, nota-se a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, da Organização da Unidade Africana (1969), e a Declaração de Cartagena (1964). Ambas ampliam o conceito de refugiado, incluindo entre as causas do deslocamento situações que tenham afetado gravemente a ordem pública, hipótese na qual podem ser incluídas as alterações ambientais⁵⁶. Não bastasse isso, a Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África, ou Convenção de Kampala, visou proteger os deslocados internos,

⁵⁵ BORRÀS, Susana; FELIPE, Beatriz. Las migraciones ambientales: un análisis de las actualizaciones jurídico-políticas. In: JUBILUT, Liliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda ... [et al.] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 117.

⁵⁶ A Convenção sobre Refugiados da OUA trouxe no item 2, do artigo 1: “o termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade”. Declaração de Cartagena de 1964, conclusão terceira: “Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

trazendo a previsão, como uma das causas do deslocamento, calamidades naturais provocadas pelo homem⁵⁷.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu art. 1, 1.2, dispõem sobre o direito de toda pessoa de desfrutar e utilizar dos recursos naturais e que nenhuma pessoa pode ser privada de sua subsistência.

Importante destacar também a Declaração do Rio Janeiro (1992), a qual trouxe, em seu princípio 18, o dever dos Estados de avisar, de forma imediata, a ocorrência de desastres naturais e outras situações de emergência que possam produzir efeitos súbitos nocivos ao meio ambiente, devendo-se ajudar, de toda forma possível, os Estados afetados.

A análise da normativa internacional relacionada ao assunto aprovada até hoje demonstra a crescente preocupação com as alterações ambientais em níveis mundiais e suas consequências. Destaca-se daí o objeto deste estudo, que são os deslocamentos humanos internos e seus impactos. A aprovação de uma regulação específica em âmbito global que garantisse os direitos desse grupo populacional, tanto no que se refere aos deslocados que transpassam a fronteira de seu país como aos deslocados internos, traria efetividade e clareza na responsabilidade compartilhada dos Estados.

2.3.2 Panorama normativo internacional e sua aplicabilidade às pessoas internamente deslocadas por causas ou alterações ambientais

Os Estados e a comunidade internacional têm o dever de promover e de garantir os direitos humanos, incluindo-se, nesse aspecto, a garantia de direitos às pessoas que se deslocam dentro de um território nacional (deslocados internos). Os Estados devem respeitar os direitos básicos das pessoas sob sua jurisdição, estando sujeitos à fiscalização da comunidade internacional. Esse é fundamento da necessidade de proteção específica do deslocamento humano interno por causas ambientais de maneira global, o que orientaria, posteriormente, as normativas regionais.

Nesse sentido, quanto à proteção dos deslocados ambientais internos, ressalta-se, em âmbito internacional global, “os princípios relativos aos deslocamentos de pessoas no interior

⁵⁷ CONVENÇÃO DE KAMPALA. **Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África**. Adoptada pela Cimeira Especial da Uniao, realizada em Kampala, no dia 23 de outubro de 2009. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

de seus próprios países” ou “princípios reitores dos deslocamentos internos de 1998”. Apesar de não ser juridicamente vinculante, considerado como *soft law*, este documento tem um valor prático importante para o controle do tratamento dos deslocados internos, na medida em que dispõe tanto dos direitos destes quanto das obrigações dos governos e das forças insurgentes em todas as fases do deslocamento, incluindo a prevenção do deslocamento arbitrário ou ilegal, assentando as bases para sua proteção e assistência, e estabelecendo garantias para seu regresso, reassentamento e reintegração em condições de segurança⁵⁸.

Nos “princípios relativos aos deslocamentos de pessoas no interior de seus próprios países” define-se deslocados internos, incluindo os atingidos por catástrofes naturais:

[...] as pessoas ou grupos de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, em particular como resultado ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida⁵⁹.

Além disso, elenca, na seção I, os princípios gerais, trazendo o direito à assistência humanitária e proteção no deslocamento; nas seções II e III, traz os princípios referentes à proteção no deslocamento, destacando-se o direito à proteção ao deslocamento arbitrário; na seção IV constam os princípios referentes à assistência humanitária; por fim, na seção V, estão os princípios referentes ao regresso, reinstalação e reintegração⁶⁰.

Em âmbito regional, a Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África (Convenção de Kampala) é o primeiro tratado internacional vinculante sobre o deslocamento interno, um importante documento na proteção dos direitos humanos dos deslocados ambientais internos⁶¹.

Desse modo, apesar de existirem previsões em diferentes documentos internacionais dos direitos humanos à segurança, ao acolhimento e à assistência, inclusive em caso de

⁵⁸ VALÊNCIA VILLA, Hernando. **Diccionario Espada de Derechos Humanos**. Prefácio de Baltasar Garzón. Madrid: Espasa Calpe, 2003, p. 143.

⁵⁹ VALÊNCIA VILLA, Hernando. **Diccionario Espada de Derechos Humanos**. Prefácio de Baltasar Garzón. Madrid: Espasa Calpe, 2003, p. 143.

⁶⁰ ACNUR. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos**. Introdução: metas e objetivos. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

⁶¹ A Convenção de Kampala traz a definição de deslocado interno: “pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações de direitos humanos ou calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenha atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido”.

desastres naturais, mostra-se extremamente relevante a elaboração de um documento internacional que traga essa proteção às pessoas ambientalmente deslocadas, em seu próprio território ou àquelas que transpassam as fronteiras do seu próprio Estado, abarcando assistência ao Estado receptor, a responsabilidade compartilhada e a efetiva cooperação entre Estados para a resposta humanitária ser efetiva.

2.3.3 Projeto de Convenção relativo ao *status* internacional de pessoas ambientalmente deslocadas

Em razão da dificuldade na aplicação dos instrumentos internacionais já existentes aos deslocados ambientais, e da necessidade de proteção jurídica desse grupo de pessoas, apresentou-se um Projeto de Convenção relativo ao *status* internacional de pessoas ambientalmente deslocadas, em uma cooperação entre a Faculdade de Direito e Economia da Universidade de Limoges, o Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Planejamento e Urbanismo (CRIDEAU) da Universidade de Limoges e a Faculdade de Direito da Universidade de Sheerbrook⁶².

Apesar de não existir, até hoje, qualquer documento internacional, em âmbito global, assinado e ratificado por Estados, a questão já foi tratada regionalmente, pela Convenção de Kampala, e por documentos não obrigatórios, como os Princípios Reitores dos Deslocados Internos (1998).

Observa-se um crescente reconhecimento internacional da relação entre o meio ambiente e o deslocamento humano. Como iniciativa de marco jurídico para o reconhecimento do deslocamento humano em razão de causas ou alterações ambientais, com abordagem pautada nos direitos humanos e na governança internacional, elaborou-se o Projeto de Convenção⁶³.

O estudo, também denominado “Projeto de Convenção” ou “Projeto de Limoges”, trouxe importantes contribuições ao direito internacional ambiental, ressaltando a necessidade de proteção jurídica a essas pessoas em situação de vulnerabilidade e deslocadas em razão de questões ambientais. Esse projeto traz as razões para a regulamentação da matéria, além de

⁶² PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE. **Projet de Convention Relative au Statut International Des Déplacés Environnementaux 2008-2009**. Disponível em:

https://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/volume_39/39-12-convention.pdf.

Acesso em: 2 jul. 2021.

⁶³ CAPDEVILLE-CAVEDON, Fernanda de Salles; LAVIEILLE, Jean Marc; PRIEUR, Michel. O projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda ... [et al.] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 203.

explicitar os motivos da preferência em se utilizar o termo “deslocados ambientais” a “refugiados ambientais”.

As razões do projeto podem ser resumidas em razões de fato e razões de direito. No que tange às razões de fato, nota-se a escalada de desastres naturais e alterações ambientais que têm causado deslocamentos humanos pelo mundo. Nesse sentido, a existência de uma norma jurídica obrigatória global poderia auxiliar os Estados tanto na prevenção como na preparação para o recebimento dos migrantes forçados. Outra razão de fato a ser destacada é a contribuição para a paz mundial, uma vez que as mudanças ambientais e os deslocamentos podem causar conflitos⁶⁴.

Já no que se refere às razões de direito, ressalta-se um vazio jurídico, em razão da ausência de um instrumento jurídico específico, uma vez que o direito de asilo é um direito individual enquanto a situação dos deslocados ambientais envolve também direitos coletivos, e a necessidade de se pensar em um estatuto de deslocados ambientais.

Em 2005, no Colóquio internacional *Les réfugiés écologiques*, organizado pela Universidade de Limoges, a iniciativa para a elaboração do projeto ganhou força. Em 2007, reuniu-se um grupo de trabalho, composto por juristas especialistas em direito ambiental, em direitos humanos e economistas, que deu início à elaboração do Projeto de Convenção. Em 2008, foi publicada a primeira Convenção de Limoges⁶⁵.

Durante o processo de criação do projeto, discutiu-se se a melhor maneira seria tratar o tema de forma mínima ou global. A preferência foi pela adoção de uma visão global. Um dos pontos fortes do Projeto é abarcar o deslocado ambiental inter-estados e intra-estados, englobando tanto os deslocados temporários quanto os permanentes.

A definição de deslocados ambientais consta do art. 2º, item 2, do referido projeto, o qual estabelece como deslocados “pessoas físicas, famílias, grupos e populações afetados por uma modificação brutal ou insidiosa do seu ambiente, que afeta inexoravelmente sua condição

⁶⁴ CAPDEVILLE-CAVEDON, Fernanda de Salles; LAVIEILLE, Jean Marc; PRIEUR, Michel. O projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda ... [et al.] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 203.

⁶⁵ CAPDEVILLE-CAVEDON, Fernanda de Salles; LAVIEILLE, Jean Marc; PRIEUR, Michel. O projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda ... [et al.] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 206-207.

de vida e lhe forçando a deixar, com urgência ou ao longo do tempo, seus lugares habituais de vida”^{66 67}.

O projeto está fundamentado nos princípios de assistência ecológica/ambiental, no princípio da proximidade, nos princípios da proporcionalidade, da efetividade e da não discriminação.

Como justificativa para o uso do termo “deslocados ambientais”, destacou-se o intuito de se evitar confusão com o refugiado, protegido pela Convenção de Genebra (1951), não podendo as causas ambientais ser equiparadas à perseguição no sentido legalmente aceito do termo. Além disso, o uso do termo “refugiados” daria crédito à falsa ideia de que bastaria transpor as regras da Convenção de Genebra e recorrer à perícia do ACNUR para responder aos problemas, às tragédias e às ameaças que obrigam as pessoas a abandonarem seus locais habituais de vida. Essas situações trazem suas especificidades e, por isso, precisam dessa proteção específica.

Por fim, o termo refugiados, conforme mencionado, traz a ideia de transposição de fronteiras, um limitador no âmbito da proteção, vez que grande parte dos deslocados ambientais permanecem em seu próprio país ou em seu país de residência.

Assim, as razões para a escolha do termo deslocado pelos elaboradores do projeto foram: refletir melhor a diversidade de causas e métodos de deslocamento ambiental; refletir melhor o caráter não só pessoal, mas sobretudo coletivo e indiferenciado dos movimentos populacionais e, ao final, trazer a ideia de que não se trata de uma migração escolhida ou decidida sob a restrição de necessidades econômicas, ao contrário, trata-se de uma migração sofrida por uma ameaça de vida.

O projeto ainda discorre sobre os direitos garantidos a todas as pessoas ambientalmente deslocadas, como o direito à informação e participação e o direito à segurança, além de trazer direitos específicos aos deslocados temporários e definitivos. Nesse aspecto, observam-se três categorias de direitos tutelados pelo projeto: os direitos das pessoas ameaçadas de

⁶⁶ CAPDEVILLE-CAVEDON, Fernanda de Salles; LAVIEILLE, Jean Marc; PRIEUR, Michel. O projeto de Convenção de Limonges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda ... [et al.] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 209-210.

⁶⁷ Artigo 2, item 2: “*On appelle «déplacés environnementaux» les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l’urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement*”. Tradução livre: “Chamamos de ‘pessoas ambientalmente deslocadas’ todos os indivíduos, as famílias e as populações que são confrontados com uma perturbação brutal ou insidiosa do ambiente onde vivem e que afeta fatalmente as suas condições de vida e os forçam a abandonar os seus locais de residência, com urgência, ou com o passar do tempo, o que leva ao seu reassentamento e à sua realocação”.

deslocamento, os direitos das pessoas que se deslocaram do seu local de vida habitual e o direito à nacionalidade, especificamente para os deslocados externos⁶⁸.

Em seu art. 11, prevê a existência de uma Agência Global para Deslocados Ambientais responsável por aplicar a Convenção, composto por Alta Autoridade, um Fundo Global para pessoas deslocadas internamente, um conselho científico e um secretariado, gerando uma governança internacional voltada às pessoas ambientalmente deslocadas. A Agência Global

⁶⁸ Os direitos comuns ambientais estão previstos no artigo 5º do Projeto de Limonges: “1. *Droits à l’information et la participation. Toute personne, toute famille et toute population a le droit d’accéder le plus en amont possible aux informations relatives aux menaces environnementales et aux situations critiques y afférant. Toute personne, toute famille et toute population a le droit de participer à la détermination des politiques de prévention des bouleversements environnementaux et de prise en charge, dans l’urgence ou dans la durée, de leurs conséquences. Les États parties à la présente convention s’engagent à mettre en œuvre les droits à l’information et à la participation de façon à ce qu’ils puissent exercer une réelle influence sur les décisions relatives aux menaces environnementales.* 2. *Droit d’être secouru. Toute personne physique, toute famille et toute population victime d’un bouleversement environnemental a le droit d’être secourue en tous lieux. Ce droit s’exerce au moment où la situation devient critique, pendant et après le bouleversement environnemental. Les États parties à la présente convention s’engagent à ne pas faire obstacle à la mise en œuvre concrète et effective de ce droit. Ils s’engagent aussi à élaborer et mettre en œuvre un programme permanent et régulièrement révisé d’assistance aux déplacés environnementaux.* 3. *Droit à l’eau et à une aide alimentaire. Tout déplacé environnemental a le droit à l’eau et le droit de recevoir une alimentation de subsistance.* 4. *Droit à un habitat. Tout déplacé environnemental a le droit à un habitat salubre et sécurisé.* 5. *Droit aux soins. Tout déplacé environnemental a le droit de recevoir les soins que son état nécessite.* 6. *Droit à la personnalité juridique. Toute personne physique déplacée a droit en tous lieux à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toute personne physique déplacée a droit à la reconstitution des documents nécessaires à la pleine effectivité des droits attachés à sa qualité de personne.* 7. *Toute personne physique déplacée dans un autre État que le sien conserve ses droits civils et politiques dans son État d’origine.* 8. *Droit au respect de l’unité familiale. Toute personne physique déplacée a le droit: 1. a) de ne pas être séparée des membres de sa famille, 2. b) à la reconstitution de sa famille dispersée par le bouleversement environnemental.* 9. *Droit à l’éducation et à la formation. Tout déplacé environnemental a le droit de recevoir une éducation et une formation respectueuse de son identité culturelle.* 10. *Droit de gagner sa vie par le travail. Tout déplacé environnemental a le droit de gagner sa vie par le travail*”. Tradução livre: “1. Direitos à informação e à participação. Todas as pessoas, todas as famílias e todas as populações têm direito ao acesso, o mais brevemente possível, à informação relativa às ameaças ambientais e às situações críticas relacionadas a elas. Cada pessoa, cada família e cada população tem o direito de participar na definição de políticas para prevenir perturbações ambientais e lidar com as suas consequências, seja de forma urgente ou a longo prazo. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a implementar os direitos à informação e à participação, para que possam exercer uma influência real nas decisões relativas às ameaças ambientais. 2. Direito de ser resgatado. Cada indivíduo, cada família e cada população vítima de uma convulsão ambiental tem o direito de ser resgatado/socorrido em qualquer lugar. Este direito deve ser exercido no momento exato em que a situação torna-se crítica, durante e após a convulsão ambiental. Os Estados Partes nesta convenção comprometem-se a não obstruir a implementação concreta e eficaz deste direito. Comprometem-se, também, a desenvolver e a implementar um programa permanente e regularmente revisto de assistência às pessoas deslocadas ambientalmente. 3. Direito à água e à ajuda para a alimentação. Todas as pessoas deslocadas ambientalmente têm direito à água e a receber alimentos para a sua subsistência. 4. Direito a um local para viver. Toda pessoa ambientalmente deslocada tem direito a um local saudável e seguro. 5. Direito ao cuidado. Toda pessoa deslocada ambientalmente tem o direito de receber os cuidados que a sua condição exige. 6. Direito à personalidade jurídica. Todo indivíduo deslocado tem direito, em qualquer lugar, ao reconhecimento da sua personalidade jurídica. Qualquer indivíduo deslocado tem direito à reconstituição dos documentos necessários à plena eficiência dos seus direitos inerentes à sua qualidade de pessoa. 7. Qualquer pessoa física deslocada para um Estado diferente do seu conserva os seus direitos civis e políticos no seu Estado de origem. 8. Direito ao respeito pela unidade familiar. Qualquer indivíduo deslocado tem direito: 1. a) a não se separar dos membros da sua família, e 2. b) a reconstituir a sua família dispersa pela convulsão ambiental. 9. Direito à educação e à formação. Todas as pessoas deslocadas ambientalmente têm direito a receber educação e formação que respeitem a sua identidade cultural. 10. Direito de ganhar a vida por meio do trabalho. Toda pessoa ambientalmente deslocada tem o direito de ganhar a vida por meio de um trabalho”.

para Deslocados Ambientais é a responsável por aplicar a Convenção, enquanto a Alta Autoridade é composta por 21 personalidades jurídicas, especializadas em direitos humanos, meio ambiente e paz, eleitas pela Conferência das Partes para um mandato de 6 anos. Já o Fundo Global para os deslocados ambientais tem como objetivo o suporte material para acolher e dar retorno às pessoas deslocadas.

A proteção integral prevista pela Convenção não é automaticamente atribuída às pessoas ambientalmente deslocadas; deve-se solicitar o reconhecimento do *status* de deslocado ambiental, o qual será atribuído após procedimento específico. O pedido deve ser encaminhado à Comissão Nacional de Deslocados Ambientais prevista no Projeto, organismo responsável pela análise e outorga do *status* de deslocado ambiental. A solicitação desse *status*, por sua vez, garante visto temporário até decisão final⁶⁹.

Por fim, como mecanismos de implementação, dispõe sobre a cooperação (cooperação ativa de organizações internacionais e regionais), conferência das partes e relatórios de implementação nacional.

Analisado o panorama internacional de proteção à população deslocada por questões ambientais, evidencia-se a necessidade de uma regulamentação específica, como o Projeto ora estudado, vez que a situação envolve a garantia da dignidade humana das pessoas que se viram obrigadas a deixar o seu local de residência habitual por não mais ser possível e viável a sua permanência, e pela necessidade de se tratar o tema de forma global, já que está cada vez mais presente em diversos territórios, pedindo a cooperação dos Estados para uma resposta efetiva.

Ante o exposto, a necessidade de uma resposta efetiva do Estado às consequências e aos impactos gerados pelas alterações ambientais, incluindo o deslocamento humano forçado, ressalta a relevância dos meios alternativos de solução de conflitos, dentre os quais o compromisso de ajuste de conduta, objeto deste estudo, podendo atender às necessidades de forma mais rápida, se comparada às demandas judiciais, portanto, de maneira mais efetiva, garantindo os direitos humanos desse grupo populacional.

⁶⁹ CAPDEVILLE-CAVEDON, Fernanda de Salles; LAVIEILLE, Jean Marc; PRIEUR, Michel. O projeto de Convenção de Limonges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Líliliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda... [et al.] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 215-216.

3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E OS DESLOCADOS AMBIENTAIS

A solução de conflitos por meios alternativos baseados na consensualidade apresenta inúmeras vantagens no que se refere à efetividade e, por consequência, na proteção dos direitos envolvidos. Por essa razão, sua utilização nos casos de deslocamentos humanos mostra-se relevante na proteção dos direitos humanos da população atingida.

A seguir, discorre-se sobre o instituto do termo de ajustamento de conduta, assim como as formas de contribuição à solução dos conflitos ambientais, especificamente aqueles em que há a necessidade do deslocamento populacional.

3.1 O termo de ajustamento de conduta como meio alternativo de solução de conflitos

A inserção do termo de ajustamento de conduta como meio alternativo de solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro não pode ser estudada sem se analisar, inicialmente, os direitos transindividuais e os mecanismos de efetividade processual.

O desenvolvimento social, econômico e tecnológico do século XX tornou as relações mais complexas, exigindo-se, assim, respostas mais efetivas do Estado para solucionar conflitos. Observou-se a positivação de novos direitos, adentrando em novas áreas da vida em sociedade e a crescente intervenção do Estado para mediar as relações sociais.

A massificação das relações sociais e a globalização econômica e cultural, no entanto, mostraram a insuficiência do sistema original da contemporaneidade. O direito pós-moderno reconhece limites à regulação dos problemas sociais, políticos e econômicos. Segundo Alexandre Amaral Gavronski, o direito do século XXI tende a ser dessubstantivado (ou procedimental), isto é, não tem como preocupação principal determinar todas as situações concretas, mas disponibilizar os meios para alcançar soluções, trazendo a ideia de um direito mais negocial. Nota-se, ainda, a informalidade como característica – tendo em vista a complexidade da sociedade –, o que impossibilita sua regulação por fontes formais de direito, e a participação – a permitir a manifestação e a incorporação de diferentes valores sociais⁷⁰.

⁷⁰ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 55-56.

Essa mudança do paradigma do direito moderno para o pós-moderno possibilita revisar o papel do direito e dos princípios e regras processuais, inclusive no que se refere às técnicas extraprocessuais para solucionar conflitos em âmbito coletivo⁷¹.

Nesse contexto, destacam-se os estudos de Mauro Cappeletti e Bryant Garth sobre o acesso à justiça⁷² sobre as ondas renovatórias. A primeira delas, conforme descrita pelos autores, diz respeito à assistência jurídica/judiciária aos pobres, com a superação dos óbices econômicos e culturais, a qual visa solucionar o obstáculo das custas judiciais. O que se observou, entretanto, foi a facilitação de acesso ao Poder Judiciário, fazendo surgir outra preocupação: danos que ultrapassam a esfera subjetiva do direito de seus titulares.

Surge, assim, a segunda onda referente aos direitos metaindividuais, direitos difusos e coletivos. Nela, o intuito é superar o segundo obstáculo ao acesso à justiça: organizacional. A necessidade de se adequar os meios processuais se mostrou evidente ao se constatar a ineficácia dos meios processuais de tutela de direitos individuais para essas novas categorias de direitos.

Conforme observa Teori Zavascki, a proteção do meio ambiente e a defesa do consumidor marcaram o início do movimento reformador de vários sistemas jurídicos, de maneira que as medidas corretivas do sistema ensejaram tanto a adoção de normas de “direito material (civil e penal) destinadas a dar consistência normativa” à tutela dos novos bens jurídicos lesados quanto aos novos “mecanismos de natureza processual para operacionalizar sua defesa em juízo”. Concluiu-se pela inaptidão dos “antigos” métodos processuais para solucionar novos conflitos sociais envolvendo direitos metaindividuais⁷³.

Antes mesmo da CF/1988, a Lei n. 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública – LACP), publicada sob a influência da segunda onda renovatória, trouxe a abertura do sistema jurídico aos conflitos de massa, os quais marcam a sociedade brasileira, prevendo a proteção jurisdicional ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social. A CF/1988 acompanhou o cenário normativo com a proteção dos direitos de natureza coletiva.

⁷¹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 56.

⁷² CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988 (reimpresso em 2002).

⁷³ ZAVASCKI, Teori A. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 32-33.

O CDC, que integra o microsistema das ações coletivas, juntamente a LACP, em seu art. 81, parágrafo único, trouxe a definição de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os quais poderão ser protegidos mediante a propositura de ação civil pública ou celebração de termo de ajustamento de conduta. Entende-se como direitos “essencialmente” coletivos os direitos difusos e coletivos.

Conforme a previsão legal, os direitos difusos são aqueles de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por uma circunstância de fato (art. 81, parágrafo único, I). O direito ao meio ambiente sadio e equilibrado é um direito difuso. Já os direitos coletivos são aqueles de “natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a relação contrária por uma relação jurídica base” (art. 81, parágrafo único, II). Por fim, os direitos individuais homogêneos são os decorrentes de uma origem comum, em razão da qual serão tratados coletivamente (art. 81, parágrafo único, III).

O direito processual civil, por sua vez, estabeleceu um diálogo normativo com a CF/1988 e a teoria dos direitos fundamentais, visando à efetivação dos direitos e a pacificação social.

Nesse sentido, dispõe o art. 1º do CPC/2015, o qual não tem correspondência com o CPC/1973: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”.

Segundo Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, o processo deve ser orientado, primeiramente, pelos valores e por princípios constitucionais, como aqueles que fundamentam a República Federativa, resguardando os direitos fundamentais do cidadão, dentre eles, a dignidade humana. Como a Constituição Federal é norma fundamental do Estado e do ordenamento jurídico, nada mais lógico e natural, que as normas processuais se submetam às determinações ali estabelecidas⁷⁴.

Como meio de concretização de direitos, o processo não pode impor barreiras à sua realização. O acesso à justiça é direito constitucional fundamental, ou seja, não se refere apenas à propositura de ações no Poder Judiciário em caso de violações de direitos, mas à garantia de uma resposta efetiva ao pleito, ou seja, ao direito fundamental à uma tutela jurisdicional efetiva⁷⁵.

⁷⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 31-32.

⁷⁵ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 672.

Considerando a necessidade de se estabelecer mecanismos procedimentais que tornem exequíveis os direitos e a insuficiência da representação judicial, surge a terceira onda renovatória. Trata-se de uma onda ainda em curso, base principiológica do CPC/2015, relacionada aos métodos alternativos de solução de conflitos, a superar o terceiro obstáculo ao acesso à justiça, de natureza processual.

É nessa terceira onda, que tem como enfoque simplificar o direito e a desformalização, com o uso de formas de conciliação e mediação, que se encontra o objeto deste estudo, o termo de ajustamento de conduta, o qual pode ser entendido como um dos meios alternativos de solução de conflitos⁷⁶.

Nesse sentido, Geisa Rodrigues destaca que o termo de ajustamento de conduta integra a terceira onda renovatória de acesso à justiça, tendo em vista o seu surgimento ao se buscar meios alternativos de resolução de conflitos, visando à tutela adequada dos direitos difusos e coletivos⁷⁷.

3.1.1 A origem do instituto e a Lei n. 7.347/1985

O termo de ajustamento de conduta foi inserido, pela primeira vez, no ordenamento jurídico brasileiro pelo ECA. O art. 211 da Lei n. 8.069/1990 dispõe sobre a legitimidade de órgãos públicos firmarem referido compromisso, no caso, visando à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, com eficácia de título executivo extrajudicial⁷⁸.

Com o CDC, em 1990, acrescentou-se ao art. 5º da LACP o § 6º, o qual disciplinou a possibilidade de órgãos públicos celebrarem compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, com eficácia de título executivo extrajudicial, evitando, assim, a propositura de ação civil pública⁷⁹.

A eficácia de título extrajudicial possibilita a execução imediata das obrigações assumidas, trazendo efetividade aos direitos tutelados. O CPC/1973 trazia o rol dos títulos executivos extrajudiciais em seu art. 585, destacando-se que, em sua redação original, não havia

⁷⁶ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 97.

⁷⁷ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 105.

⁷⁸ BRASIL. Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). “Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

⁷⁹ BRASIL. Lei n. 7.347/1985. “Art. 5º, § 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”.

a previsão da eficácia executiva dos instrumentos de transação referendados pelo Ministério Público, disposição inserida pela Lei n. 8.953/1994.

O art. 784, XII, do CPC/2015, por sua vez, prevê a força executiva dos títulos, aos quais, por expressa disposição, a lei atribuir força executiva⁸⁰ (art. 585 do CPC/1973, com alteração trazida pela Lei n. 11.382/2006).

Nesse aspecto, Ana Luiza Nery destaca que, uma das razões de a lei ter atribuído eficácia executiva ao termo de ajustamento de conduta se deve ao fato de o Ministério Público sempre ter mantido exitosa atuação no atendimento ao público, funcionando, muitas vezes, como orientador nas questões de sua atribuição⁸¹.

O CPC/2015, art. 784, IV, previu como título executivo extrajudicial “o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal”.

Apesar da aprovação do ECA com a previsão do compromisso de ajustamento de conduta, o Presidente da República, à época, vetou o § 3º do art. 82 do CDC, o qual previa a possibilidade de se celebrar acordo para tutelar direitos individuais homogêneos. Entretanto, o art. 113 do mesmo diploma, que inseriu o § 6º ao art. 5º da LACP, foi sancionado, permitindo, em razão da existência do microsistema das ações coletivas (composto, especialmente, pela LACP e pela parte processual do CDC), a celebração dos compromissos de ajustamento de conduta para tutelar todos os direitos transindividuais.

Além da LACP e do CDC, a Lei n. 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e de atividades lesivas ao meio ambiente, em seu art. 79-A, prevê a celebração de termo de compromisso pelos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA⁸². Já a Lei n. 12.529/2011, a qual estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispôs, em seu art. 85, sobre o compromisso de cessação de prática, o qual apesar de não apresentar perfeita identidade com o instituto do termo de ajustamento de conduta – uma vez que a celebração do ato leva à suspensão do processo administrativo, enquanto do TAC

⁸⁰ BRASIL. Código de Processo Civil (2015). “Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”.

⁸¹ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 95.

⁸² BRASIL. Lei n. 9.605/1998. “Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores”.

leva à extinção do processo judicial – não deixa de ser um meio alternativo de solução de conflito a tutelar direitos transindividuais⁸³.

Por fim, segundo Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., o art. 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), alterado pela Lei n. 13.655/2018, é fonte de disciplina normativa de um compromisso de ajustamento de conduta, pois traz maior densidade normativa ao instituto, especificamente pelas diretrizes contidas em seu § 1º. A alteração legislativa teve, como contexto histórico, essa “invasão” da consensualidade no direito público, possibilitando-se a autocomposição^{84 85}.

O termo de ajustamento de conduta ainda é disciplinado por Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público n. 23/2007⁸⁶, n. 118/2014⁸⁷ e n. 179/2017⁸⁸, as quais dispõem sobre os compromissos firmados pelo Ministério Público, podendo, porém, servir como parâmetro normativo para os ajustes elaborados pelos outros legitimados.

3.1.2 Natureza jurídica e indisponibilidade dos direitos tutelados

Nota-se, na doutrina, divergências ao se tratar da natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta. O ajuste deve visar prevenir, reparar ou compensar o dano a direito transindividual. Desse modo, há a vontade do interessado em ajustar a sua conduta às exigências legais, e a do ente público em evitar ou restaurar o dano.

⁸³ GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 1.108.

⁸⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 16. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 410-413.

⁸⁵ BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657/1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010). “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º. O compromisso referido no *caput* deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO); III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento”.

⁸⁶ Resolução n. 23/2007 do CNMP. “Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados”.

⁸⁷ Resolução n. 118/2014 do CNMP. “Art. 4º. Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público fomentar e implementar, com a participação de todas as unidades e ramos do Ministério Público, os programas e ações de incentivo à autocomposição”.

⁸⁸ A Resolução n. 179/2017 do CNMP regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta.

Segundo Hugo Mazzilli, o termo de ajustamento de conduta é o ato “por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei”⁸⁹. Nesse sentido, evidencia-se a existência da vontade do interessado em ajustar a sua conduta às exigências legais, assim como o órgão público em prevenir ou restaurar o direito transindividual, razão pela qual o compromisso não pode ser classificado como mero fato jurídico⁹⁰.

A doutrina destaca ainda que, o termo de ajustamento de conduta também não pode ser configurado ato jurídico *stricto sensu*, pois este se refere à liberdade de celebração e não ao elemento negocial, próprio dos negócios jurídicos. Assim, observa-se na doutrina que questão bastante frequente se refere à possibilidade de transação na celebração do compromisso de ajustamento de conduta.

O CNMP disciplinou a celebração do termo de ajustamento de conduta na Resolução CNMP n. 179/2017, a qual, em seu art. 1º, definiu o compromisso de ajustamento como

instrumento de garantia de direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos 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.

A Resolução ainda ressaltou, no art. 1º, § 1º, que, o órgão do Ministério Público, por não ser titular, não pode fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos tutelados pelo termo de ajuste, cingindo-se a negociação à interpretação do direito ao caso concreto.

Segundo Geisa Rodrigues, as vertentes doutrinárias, no que tange à natureza do ajustamento de conduta, podem ser agrupadas, primeiramente, naquela que entende que seria uma transação, e outra que seria ato jurídico diverso⁹¹. Aqueles que defendem o ajuste como transação ressaltam a existência de características especiais, nesse caso, tendo em vista a impossibilidade de se transacionar sobre o direito material em si por se tratar de direito metaindividual. Já a vertente agrupada como ato jurídico diverso seria aquela que nega a possibilidade de transação no termo de ajustamento de conduta, em razão da indisponibilidade dos direitos envolvidos.

Conforme Ana Luiza Nery, o pensamento da autora não seguiria melhor caminho, pois agruparia, em uma só, todas as vertentes discordantes do termo de ajustamento de conduta como

⁸⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 511.

⁹⁰ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 111.

⁹¹ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 122-139.

transação⁹². Nesse aspecto, apesar de defender o ajustamento de conduta como negócio jurídico, destaca que o interessado apenas se amolda às exigências do agente público tomador, aproximando-se de ato jurídico em sentido estrito.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli, a natureza do ajuste não é de transação, pois, se assim fosse, o compromisso se aproximaria de um contrato, que versaria sobre direitos patrimoniais de caráter privado, e permitiria a disposição de direitos pelo órgão público legitimado. O autor defende que o termo de ajustamento de conduta é um ato administrativo negocial, no qual apenas o causador do dano se compromete. Ressalta-se que, o órgão público apenas se comprometeria a não ajuizar ação de conhecimento para pedir o que já foi objeto de ajuste⁹³. O termo seria negocial em razão do ajuste ligado à forma do cumprimento das obrigações assumidas, com a fixação de prazos e estipulação de um valor arbitrado como multa em caso de descumprimento.

Entretanto, ao se entender o compromisso de ajustamento de conduta como ato administrativo, caracterizado como declaração do órgão público, retira-se o caráter negocial existente no ajuste, uma vez que determinaria ao indivíduo como proceder em um caso concreto.

De acordo com Ana Luiza Nery, o termo de ajustamento de conduta possui natureza jurídica de negócio jurídico, uma vez que “cria relação jurídica, construindo, modificando ou constituindo negativamente direitos, pretensões, ações, exceções”⁹⁴.

Alguns doutrinadores entendem o termo de ajustamento como acordo em sentido estrito, pois retrata o ajuste de forma mais adequada, evitando equívocos de interpretação em razão da ausência de despojamento de direitos indisponíveis. Paulo Affonso Leme Machado ressalta que o acordo, na seara ambiental, antes de ser assinado, deve ser tornado público, possibilitando a transparência, já que um dos pilares do direito ambiental é a informação⁹⁵.

Segundo Alexandre Gavronski, “trata-se de um negócio jurídico bilateral, pois pressupõe a união das vontades do obrigado e do legitimado coletivo de natureza pública”, destacando a limitação do negócio na indisponibilidade dos direitos transindividuais, o que não significa a impossibilidade de autocomposição, pois há um acordo dos elementos necessários à concretização do direito não determinados em lei. Na avaliação do autor, no compromisso de

⁹² NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 113.

⁹³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 511-512.

⁹⁴ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 116.

⁹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 459-460.

ajustamento de conduta não ocorre “concessões mútuas”, a exemplo da transação prevista no direito privado, “mas um acordo sobre a concretização dos direitos e interesses coletivos envolvidos para a definição das condições de cumprimento da obrigação (modo, tempo e lugar)”⁹⁶.

Para esses autores, o termo de ajustamento de conduta se configuraria um acordo, um negócio jurídico bilateral, no qual o elemento negocial se limita aos elementos relacionados ao cumprimento das obrigações, como prazo, formas de pagamento no caso de compensação do dano e valores a serem pagos como multa em caso de descumprimento do ajustado.

No entanto, a indisponibilidade dos direitos tutelados não é suficiente para retirar o elemento da consensualidade do ajuste. Ana Luiza Nery, neste ponto, destaca que os direitos transindividuais, apesar de estarem baseados no interesse social, são, em sua essência, direitos subjetivos. Sua disponibilidade não pode se fundar na supremacia do interesse público⁹⁷. Para a autora, a ausência de igualdade nas concessões realizadas pelo interessado e pelo órgão público no termo firmado não lhe retira o aspecto transaccional, argumentando o caráter relativo da indisponibilidade dessa categoria de direitos no caso de transação pelos legitimados para sua defesa⁹⁸.

Nesse sentido, a possibilidade de transação decorre do art. 5º, § 6º, da LACP, o qual permite a negociação pelos órgãos públicos para defender direitos transindividuais, com a celebração de termo de ajustamento de conduta. Não há renúncia ou alienação dos direitos, mas a escolha da forma de solução do conflito, visando à proteção dos direitos envolvidos.

Geisa Rodrigues destaca que a indisponibilidade dos direitos metaindividuais não impede a celebração de termo de ajustamento de conduta, entretanto, apresenta algumas particularidades. Sustenta, por exemplo, não ser possível a transação nesses casos, mas, sim, a conciliação; a transação, argumenta a autora, pressupõe concessões recíprocas e, por consequência, a alienação e a renúncia do direito, o que não é possível quando se trata de direitos transindividuais⁹⁹. Ressalta, ainda, que a conciliação é instituto mais abrangente que a transação, configurando-se uma forma de solução de conflitos que privilegia a participação ativa das partes, passando, necessariamente, pela negociação, entendida como diálogo¹⁰⁰.

⁹⁶ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 382-383.

⁹⁷ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 121-122.

⁹⁸ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 126.

⁹⁹ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 45.

¹⁰⁰ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 46.

No mesmo sentido da impossibilidade de se transacionar, em princípio, em razão da natureza indisponível dos direitos envolvidos, Hugo Mazzilli destaca a necessidade de se mitigar a indisponibilidade, tendo em vista a solução do litígio que melhor atende aos interesses tutelados¹⁰¹.

Para Alexandre Gavronski, por sua vez, não há que se falar em “disposição” ou disponibilidade sobre os direitos transindividuais pelos legitimados à defesa desses interesses, mas, sim, em concretização de direito por meio de instrumentos extraprocessuais que lhes são disponibilizados também por lei¹⁰².

Na celebração do compromisso de ajuste de conduta, não é só o interessado que assumirá obrigações, mas também o ente público, ao não propor ação civil pública com o mesmo objeto do ajuste.

Assim, na avaliação de Ana Luiza Nery, a forma mais acertada é não compreender a indisponibilidade dos direitos transindividuais como conceito absoluto, mas relativo. Permite-se, assim, que eles sejam objeto de transação pelos entes legitimados, visando a sua defesa, em razão da LACP (art. 5º, § 6º), em conformidade com a CF/1988, e da legitimidade concorrente disjuntiva legalmente conferida aos órgãos previstos no rol do mesmo dispositivo¹⁰³.

Independentemente de se entender pela existência de transação ou de conciliação, não há renúncia ou alienabilidade dos direitos transindividuais em razão de serem objeto de termo de ajustamento de conduta. Há, isso sim, solução negociada do conflito. É possível firmar acordo em relação aos aspectos das obrigações assumidas de forma a melhor solucionar o conflito em questão. O ajuste de conduta é apenas um dos meios alternativos de solução de conflitos, muitas vezes mais eficaz e com produção de efeitos imediatos.

Desse modo, ao se entender pela ausência de indisponibilidade irrestrita dos direitos transindividuais e, assim, o termo de ajustamento de conduta como negócio jurídico bilateral, havendo a possibilidade de o ente colegitimado transacionar, essa transação seria híbrida¹⁰⁴, uma vez que deve observar tanto princípios de direito público, como de direito privado. Busca-se maior efetividade na solução dos conflitos envolvendo os direitos metaindividuais, respondendo aos impasses propostos de forma mais imediata e eficaz. Essa efetividade mostra-

¹⁰¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 498-499.

¹⁰² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 164-165.

¹⁰³ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 126-128.

¹⁰⁴ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 135.

se relevante, tendo em vista a complexidade das relações sociais contemporâneas, e a morosidade do Poder Judiciário, no caso de judicialização de demandas.

Considerando a complexidade das demandas coletivas, o legitimado terá a difícil tarefa de, a um só tempo, assegurar a efetividade dos direitos e dos interesses envolvidos no caso concreto, e convencer o compromissário das vantagens de equacionar voluntariamente a questão, através da celebração do ajuste, evitando, assim, a demanda judicial.

De acordo com Rodolfo Mancuso, há casos que a não celebração do ajuste poderá exercer força contrária à efetividade dos direitos tutelados. É o caso, por exemplo, de uma empresa poluente, que já teria contratado os equipamentos necessários para solucionar o problema. Segundo o autor, a transação possível seria aquela que mantém o núcleo essencial do direito metaindividual preservado, ou seja, o resultado a ser alcançado deverá coincidir ou se aproximar, o máximo possível, daquele que seria obtido se a norma de regência fosse observada¹⁰⁵.

Por fim, considerando mais adequada a vertente doutrinária que entende o termo de ajustamento de conduta como negócio jurídico bilateral em detrimento daquela que o avalia como ato administrativo negocial, o compromisso deve observar os elementos de existência e os requisitos de validade do negócio jurídico para ser eficaz.

3.1.3 Legitimidade para a celebração do ajuste

Tendo em vista a análise da natureza do termo de ajustamento de conduta e considerando-o como negócio jurídico bilateral, nota-se que o ajuste celebrado deverá observar os elementos de existência e os requisitos de validade dos negócios jurídicos (art. 104 do CC/2002)¹⁰⁶.

O art. 104, I, do CC/2002 dispõe, como primeiro requisito de validade, o agente capaz ou a legitimidade para celebrar o negócio. A legitimidade para firmar compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985 e art. 82 do CDC) é dos órgãos públicos. O *caput* do artigo dispõe sobre a legitimidade para a propositura de ação civil pública e ação cautelar, trazendo em seus incisos os órgãos legitimados, dos quais os órgãos públicos

¹⁰⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 14. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 326.

¹⁰⁶ BRASIL. Código Civil (202). “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”.

são aqueles que podem tomar o termo de ajustamento de conduta do interessado no caso concreto.

Conforme ressalta Ana Luiza Nery, a legitimação ativa para a celebração do ajuste é conferida a mais de um órgão público, da mesma forma que permite o termo ser tomado por apenas um deles, sem a necessidade de participação ou anuência dos demais¹⁰⁷.

Assim, são legitimados para celebrar o ajuste de conduta o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios e demais entes públicos, excluídas as associações, fundações privadas e sindicatos, por falta de previsão legal. Já as autarquias e as fundações públicas, segundo Motauri Ciochetti de Souza e Marcos Roberto Funari, possuem legitimidade, pois são entes estatais que atuam com base no interesse público.

No que se refere às empresas públicas e às sociedades de economia mista, os autores entendem que a legitimidade dependerá da atividade desenvolvida; se própria da atividade privada, atuando em regime de livre concorrência, não estarão legitimadas. Por outro lado, se exercerem atividade típica do poder público, constitucionalmente delegadas, podem celebrar termo de ajustamento de conduta, visando à tutela dos interesses transindividuais¹⁰⁸.

Nesse sentido, observa-se que a doutrina não é pacífica em relação ao rol de legitimados para celebrar o compromisso. Para Hugo Mazzilli, os legitimados podem ser agrupados em três categorias: aquela que, incontrovertidamente, são legitimados, na qual se encontram o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os órgãos públicos, ainda que sem personalidade jurídica, voltados à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; a dos legitimados que, de maneira incontroversa, não podem firmar compromisso de ajustamento de conduta, na qual estão as associações civis, os sindicatos e as fundações privadas; e, por fim, a dos legitimados, sobre os quais cabe a discussão quanto à legitimidade e a atividade desenvolvida, na qual constam autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista¹⁰⁹.

Na primeira categoria está o Estado, ainda que representado pelos seus órgãos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Na segunda categoria, encontram-se entidades ou organizações privadas, as associações, fundações privadas e sindicatos. Por fim, na terceira categoria é que reside a controvérsia, pois envolve órgãos da administração indireta do Estado.

¹⁰⁷ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 146.

¹⁰⁸ CIOCHETTI DE SOUZA, Motauri; FUNARI, Marcos Roberto. Inquérito civil e ajustamento de conduta: aspectos atuais. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. São Paulo: RT, 2020, p. 126.

¹⁰⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 507.

As autarquias e fundações públicas, ressalta o autor, voltadas à realização de interesses predominantemente coletivos, estão autorizadas à celebração de termo de ajustamento de conduta. No que tange às empresas públicas e sociedades de economia mista, são órgãos que possuem personalidade jurídica de direito privado, os quais, se desenvolverem atividade econômica, em regime próprio da atividade privada, não estão legitimadas a tomar compromisso de ajuste de conduta¹¹⁰.

Nota-se, assim, que a legitimidade dos órgãos públicos é incontroversa para a tomada do ajuste de conduta do causador do dano, visando à proteção dos direitos transindividuais. Destaca-se que, empresas públicas e sociedades de economia mista que exerçam atividade tipicamente privada, não estão legitimadas à celebração do termo.

Por outro lado, no que se refere à autocomposição realizada em juízo, não há limitações quanto aos colegitimados, uma vez que o Ministério Público atuará como fiscal do ordenamento jurídico nas ações coletivas, além da presença do juiz, como fiscal do acordo homologado.

No que tange aos demais aspectos desse acordo, Geisa de Assis Rodrigues destaca, ao tratar da autocomposição judicial, que a conciliação firmada em juízo apresenta as mesmas limitações do acordo extrajudicial, ou seja, permanece a impossibilidade de se transigir sobre o objeto do direito, admitindo-se, apenas, a conciliação em relação à definição de prazos, condições, lugar e forma de cumprimento¹¹¹. Para a autora, existem diferenças entre o acordo judicial e o acordo firmado extrajudicialmente: a legitimidade é mais ampla na autocomposição firmada judicialmente, tendo em vista que na extrajudicial está limitada aos órgãos públicos; as consequências da autocomposição judicial também são diversas, já que há extinção, com consequente produção de coisa julgada e, por fim, a formação de título executivo judicial¹¹².

A legitimação conferida pela LACP às entidades públicas não se restringe aos assuntos relacionados às suas atribuições; é possível celebrar ajustes que transcendam à função institucional da entidade desde que haja interesse para a tutela dos direitos metaindividuais envolvidos no caso concreto¹¹³.

No que tange à legitimação do Ministério Público, é possível celebrar termo de ajustamento de conduta tutelando direitos difusos e coletivos, e destacando, no caso dos direitos individuais homogêneos, a necessidade da presença de relevância social para justificar a

¹¹⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 508.

¹¹¹ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 234.

¹¹² RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 332-336.

¹¹³ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 148.

atuação do *parquet*. Esse é o posicionamento do STJ¹¹⁴ e do CNMP-SP, o qual, em sua Súmula 7, discorre sobre a relevância social dos direitos individuais homogêneos, os quais podem decorrer, por exemplo, “da natureza do interesse ou direito pleiteado, da considerável dispersão de lesados, da condição dos lesados, da necessidade de garantia de acesso à Justiça, da conveniência de se evitar inúmeras ações individuais, e/ou de outros motivos relevantes”¹¹⁵.

Ainda, é possível a atuação conjunta do Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme rege o art. 5º, § 5º, da LACP¹¹⁶, o qual admite o litisconsórcio facultativo.

Nesse ponto, discute-se doutrinariamente se é de fato hipótese de litisconsórcio, ou se seria uma representação da instituição do Ministério Público, uno e indivisível (art. 127, § 1º, da CF/1988)¹¹⁷. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em seu art. 1º, parágrafo único, também dispõe, como seus princípios institucionais, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Rodolfo Mancuso destaca que os Ministérios Públicos Federal e Estadual estão imbricados e entrosados. O Ministério Público Federal pode ajuizar ação civil pública na Justiça Federal, assim como o Ministério Público Estadual ajuizar ação civil pública na Justiça

¹¹⁴ Entendimentos do STJ, no qual se defende a legitimidade ativa do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos, desde que demonstrada a relevância social: “O Ministério Público detém legitimidade ativa para a propositura de ações civis públicas, visando à tutela de direitos individuais homogêneos, mesmo que disponíveis e divisíveis, quando socialmente relevante o bem jurídico cuja proteção é intentada. Precedentes”. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**, 1ª Turma, AgInt no REsp 1568892/RS 2015/0297970-2, j. 06-06-2022, Rel. Min. Gurgel de Faria, public. 10-6-2022. “Em relação à defesa dos direitos individuais homogêneos dos consumidores que adquiriram unidades do empreendimento da ré, a jurisprudência desta Corte preconiza: “Se o interesse individual homogêneo possuir relevância social e transcender a esfera de interesses dos efetivos titulares da relação jurídica de consumo, tendo reflexos práticos em uma universalidade de potenciais consumidores que, de forma sistemática e reiterada, sejam afetados pela prática apontada como abusiva, a legitimidade ativa do Ministério Público estará caracterizada”. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1887694/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 27-10-2020, DJe 12-11-2020.

¹¹⁵ CSMP. Súmula 07. “O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos de consumidores ou de outros, entendidos como tais os de origem comum, nos termos do art. 81, III, c/c o art. 82, I, do CDC, aplicáveis estes últimos a toda e qualquer ação civil pública, nos termos do art. 21 da Lei n. 7.347/85 (LACP), que tenham relevância social, podendo esta decorrer, exemplificativamente, da natureza do interesse ou direito pleiteado, da considerável dispersão de lesados, da condição dos lesados, da necessidade de garantia de acesso à Justiça, da conveniência de se evitar inúmeras ações individuais, e/ou de outros motivos relevantes”.

¹¹⁶ BRASIL. Lei n. 7347/1985 (Lei da Ação Civil Pública). “Art. 5º [...] § 5º. Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei [...]”.

¹¹⁷ PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 232.

Federal¹¹⁸. A própria natureza dos direitos envolvidos, direitos transindividuais, não justificaria a limitação geográfica, tampouco limitações relacionadas à organização judiciária¹¹⁹.

Assim, observa-se que a atuação conjunta dos Ministérios Públicos, seja em autêntico litisconsórcio, seja apenas concorrência de atribuições entre Ministérios Públicos diversos, não é apenas possível, como em alguns casos desejável, a possibilitar respostas mais eficientes à solução de determinados conflitos, quando necessário. Nota-se que, a concorrência poderá ocorrer *ab initio*, com Procurador da República e Promotor de Justiça firmando a petição inicial, como no curso da ação como litisconsórcio ulterior.

Entende-se, porém, que, se houve veto presidencial ao art. 82, § 2º, do CDC, pelo qual se facultava o litisconsórcio entre os Ministérios Públicos Federal e Estadual, então, igual medida deveria ter sido adotada face ao art. 5º, § 5º, da Lei n. 7.347/1985, no qual o litisconsórcio é permitido. João Batista de Almeida sustenta a alternativa de um trabalho cooperativo entre os vários ramos e segmentos do Ministério Público, de forma que, se um deles tomar conhecimento de fato a ser apurado, porém, não tiver atribuição para investigá-lo, deverá encaminhar àquele que a detiver todos os documentos e provas necessárias as quais dispuser¹²⁰.

Ainda que haja impropriedade técnica ao se falar em litisconsórcio entre vários órgãos da mesma instituição, sustenta-se, como melhor forma de compreensão, a possibilidade da atuação conjunta dos Ministérios Públicos, visando efetividade e melhor solução de conflitos.

Nesse aspecto, tanto o dispositivo vetado do CDC (art. 82, § 2º) como o § 5º da Lei n. 7.347/1985, tiveram o propósito de explicitar a admissibilidade dessa atuação conjunta dos vários órgãos do Ministério Público, desde que o objeto do processo seja compatível com as suas atribuições, ou seja, a menção ao “litisconsórcio” é feita para consagrar essa possibilidade, evitando, assim, discussões mais exaltadas a respeito do tema¹²¹.

A legitimidade da Defensoria Pública, por sua vez, para a tomada do compromisso de ajuste de conduta abarca os direitos transindividuais que atinjam a esfera jurídica dos necessitados, conforme disposto na Lei Complementar n. 80/1994, a qual organiza a Defensoria

¹¹⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 14. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 147.

¹¹⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 14. ed. São Paulo: RT, 2016, p. 148.

¹²⁰ ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da ação civil pública**. São Paulo: RT, 2001, p. 104-105.

¹²¹ GRINOVER, Ada Pellegrini (org.) **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 919.

Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências¹²².

Do outro lado do compromisso estará o interessado (compromissário) em reparar ou compensar o dano causado, adequando sua conduta às exigências legais. O interessado pode ser pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, ou, ainda, entes despersonalizados, bastando ter personalidade judiciária¹²³.

3.1.4 As obrigações e cominações do termo de ajustamento de conduta

As obrigações firmadas no compromisso de ajustamento de conduta se referem ao objeto do negócio jurídico, o qual, conforme o art. 104 do CC/2002 deve ser lícito, possível e determinado ou determinável, sob pena de nulidade.

Nos termos do art. 3º da Resolução CNMP 179/17,

o compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário.

No que tange à licitude, o objeto não pode contrariar os bons costumes, a ordem pública, a boa-fé ou a função social ou econômica de um instituto. O objeto ainda precisa ser possível no plano fático, sem implicar impossibilidade a qual pode ser física ou jurídica.

A impossibilidade relativa não gera a nulidade do negócio. Por fim, o objeto deve ser determinado ou, ao menos, determinável¹²⁴. O requisito da determinabilidade está relacionado à fixação precisa do conteúdo da obrigação pelas partes ou à possibilidade de se prever esse conteúdo¹²⁵.

O objeto do termo de ajustamento de conduta poderá referir-se a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Nesse contexto, alguns autores defendem a

¹²² BRASIL. Lei Complementar n. 80/1994. “Art. 1º. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal”.

¹²³ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 155.

¹²⁴ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 199-200.

¹²⁵ MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. **Tratado de direito civil português**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2012, p. 487-488.

impossibilidade de celebração do compromisso abarcando parte das questões relacionadas aos direitos transindividuais do caso em tela, ou seja, só seria possível firmar, para esses autores, o termo de ajustamento de conduta englobando todo o objeto, que seria também objeto de uma ação civil pública, se o caso.

É o caso de Fernando Grella, que não admite a restrição do objeto do compromisso em relação à pretensão que seria objeto de ação civil pública. O termo de ajuste deve englobar toda a matéria discutida no caso¹²⁶.

Diversamente, entende-se nesta dissertação que o compromisso de ajustamento pode englobar a totalidade do objeto discutido, ser parcial ou preliminar, ou, ainda, transcender a matéria discutida no caso concreto. Segundo Ana Luíza Nery, o ponto central do ajuste é evitar ou reparar a lesão a bem transindividual, o que deve ser feito com o alcance da melhor solução entre o órgão público e o interessado¹²⁷.

No mesmo sentido, Hugo Mazzilli ressalta que, o Ministério Público, durante o inquérito civil, pode celebrar termo de ajustamento de conduta envolvendo solução parcial para o caso em tela, prosseguir com as investigações para apurar questões não abarcadas no ajuste. É o que se denomina “termo de ajustamento de conduta preliminar”, terminologia utilizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo¹²⁸.

A súmula 20 do Conselho Superior do *parquet* paulista (CSMP) esclarece que, se houver necessidade de prosseguimento das investigações após a celebração de termo de ajuste de conduta, o órgão homologará apenas o termo firmado prosseguindo-se as investigações¹²⁹.

No que se refere aos compromissos de ajustamento de conduta firmados no âmbito do inquérito civil, destaca-se a Súmula n. 4 do CSMP, segundo a qual serão homologados os arquivamentos fundados em termo de ajustamento de conduta celebrados pelo *parquet* ou qualquer outro colegitimado, desde que suficiente e adequado à tutela dos interesses transindividuais tratados no caso, e que atenda aos requisitos de título executivo extrajudicial. Destaca, ainda, a fiscalização pelo Ministério Público dos termos de ajuste firmados pelo órgão ou em casos de omissão da fiscalização do órgão colegitimado que o celebrou¹³⁰.

¹²⁶ VIEIRA, Fernando Grella. A transação nos interesses difusos e coletivos. In: MILARÉ, Edis (coord). **Ação Civil Pública**: Lei n. 7.347/1985: 15 anos. 2. ed. São Paulo: RT, 2002, p. 262-290.

¹²⁷ NERY, Ana Luíza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 159.

¹²⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 517.

¹²⁹ SÚMULA n. 20 CSMP: “Quando o compromisso de ajustamento tiver a característica de ajuste preliminar, que não dispense o prosseguimento de diligências para uma solução definitiva, salientado pelo órgão do Ministério Público que o celebrou, o Conselho Superior homologará somente o compromisso, autorizando o prosseguimento das investigações”.

¹³⁰ SÚMULA n. 4 CSMP: “HOMOLOGA-SE arquivamento fundado em compromisso de ajustamento de conduta celebrado pelo MP ou por qualquer colegitimado, desde que suficiente e adequado à defesa dos

Já a Súmula 9 do CSMP, por sua vez, prevê a homologação do arquivamento de procedimento administrativo fundado em ajuste de conduta firmado quando as obrigações nele estipuladas forem certas quanto à sua existência e determinadas quanto ao seu objeto, possibilitando a sua execução em caso de descumprimento¹³¹. Já a Súmula 23 destaca a importância da presença de multa cominatória e não compensatória, uma vez que, sempre que possível, se deve buscar a integral reparação dos danos, e não a compensação econômica¹³².

Apesar de as súmulas emanadas pelo Conselho Superior não possuírem força normativa, elas são fontes orientadoras para a atuação dos membros do *parquet* e sinalizações metodológicas e políticas¹³³.

Segundo a corrente doutrinária que entende o compromisso de ajustamento de conduta como negócio jurídico, com caráter transacional, Ana Luiza Nery ressalta ser possível as partes negociarem, estabelecendo concessões mútuas, visando evitar ou pôr fim à demanda judicial¹³⁴. Dessa forma, as partes poderão estabelecer, no ajuste, direitos e obrigações para ambas as partes, buscando a máxima eficiência aos fins pretendidos¹³⁵.

No que tange às obrigações que podem ser assumidas pelos órgãos públicos legitimados, citam-se, por exemplo, obrigações de não fazer, como a de concessão de prazo para o cumprimento de obrigação pelo compromissário. Nesse caso, não é possível ajuizar ação civil pública antes do descumprimento do prazo concedido à parte interessada. É possível ainda transacionar em relação aos aspectos formais do compromisso, como o valor de multa cominatória.

Como título executivo extrajudicial, havendo o descumprimento das obrigações assumidas no termo de ajustamento de conduta, o ajuste será objeto de execução autônoma, visando a maior efetividade da prestação jurisdicional¹³⁶.

interesses transindividuais tutelados e que contenha todos os requisitos de título executivo extrajudicial, cabendo ao órgão ministerial fiscalizar seu efetivo cumprimento quando por ele celebrado ou quando houver indícios de omissão do órgão colegitimado que o celebrou”.

¹³¹ SÚMULA n. 9 CSMP: “SOMENTE SE HOMOLOGA arquivamento fundado em termo de ajustamento de conduta se as obrigações forem certas quanto à sua existência e determinadas quanto ao seu objeto, de modo a possibilitar sua execução em caso de descumprimento, devendo constar cláusula expressa que consigne a natureza de título executivo extrajudicial”.

¹³² SÚMULA n. 23: CSMP “NÃO SE HOMOLOGA promoção de arquivamento fundada em termo de ajustamento de conduta se a multa fixada na hipótese de descumprimento da obrigação de fazer ou não fazer tiver natureza compensatória, ao invés de cominatória, pois mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor que o correspondente econômico”.

¹³³ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 162.

¹³⁴ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.

¹³⁵ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.

¹³⁶ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 164.

Nesse aspecto, importante lembrar de que é possível homologação judicial do compromisso de ajuste de conduta extrajudicial, caso as partes assim queiram. A homologação requer a anuência das partes e configura ato de jurisdição voluntária, já que inexistente lide. Na homologação, não há análise de mérito pelo magistrado. Também não existe um momento certo para ocorrer a homologação, desde que seja anterior ao início de eventual execução do título¹³⁷.

Com a homologação judicial, passa-se a ter um título executivo judicial que, se descumprido, será executado pelo cumprimento de sentença, dispensando-se a citação, já que a homologação irradia os mesmos efeitos da sentença. Da sentença homologatória cabe recurso de apelação (art. 1.009 do CPC/2015).

Uma vez celebrada a transação, o processo se extingue com a resolução do mérito, fazendo coisa julgada, ainda que a sentença seja apenas homologatória. Nesses casos, se o vício a ser atacado for da própria sentença, cabe ação rescisória (art. 966 do CPC/2015); se o vício for da transação, a ação cabível é a anulatória (art. 966, § 4º, do CPC/2015)¹³⁸.

Hugo Mazzilli destaca que a transação judicialmente homologada poderá ser rescindida, porém, por meio de ação anulatória e não rescisória, visto que a sentença é meramente homologatória do ato jurídico transacional. É cabível ação rescisória apenas se o vício for da própria sentença de mérito, o qual fora baseado numa transação para compor a lide¹³⁹. É o que dispõe o art. 966, § 4º: “os atos de disposição de direitos, praticados pelas partes ou por outros participantes do processo e homologados pelo juízo, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, estão sujeitos à anulação, nos termos da lei”.

Apesar da sentença de mérito e a sentença homologatória serem consideradas títulos executivos judiciais, podendo ser acobertadas pelo instituto da coisa julgada, há uma diferença no momento de rescindi-las. Na sentença de mérito, a vontade das partes é substituída pela vontade do Estado, enquanto no termo de ajustamento de conduta homologado judicialmente, as partes encerraram a demanda por autocomposição.

Considerando que o objetivo do compromisso é a reparação integral do dano causado a direito transindividual, observa-se a preferência por se estabelecer obrigações de fazer e não fazer. É possível a obrigação de indenizar nos casos em que não for possível o retorno ao *status quo ante*, ou seja, ao estado que se encontrava antes da lesão¹⁴⁰.

¹³⁷ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 235.

¹³⁸ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 17. ed. São Paulo: RT, 2018, p. 1.192, comente. 14 CPC 487.

¹³⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 528.

¹⁴⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

No que se refere à pertinência temática para celebrar o ajuste, Ana Luiza Nery entende pela existência de mínima pertinência, e não exclusiva, visto que a LACP não restringe a legitimidade do órgão público, não cabendo ao intérprete fazê-lo. Para a autora, a matéria que versar sobre o termo de ajustamento de conduta deve ter relação, ainda que indiretamente, com matéria atinente à competência institucional do órgão público que irá celebrar o ajuste¹⁴¹.

Teori Zavascki, por sua vez, aponta que a limitação de qualquer agente ou órgão público está relacionada às suas finalidades institucionais previstas em lei, ou na CF/1988. É indispensável identificar uma relação de pertinência entre a matéria abordada e os interesses e objetivos da instituição¹⁴². No entendimento do autor, o único legitimado que não teria limitação seria o Ministério Público, tendo em vista a finalidade institucional do órgão na defesa dos interesses difusos e coletivos¹⁴³.

No que tange à pertinência temática do *parquet*, Alexandre Gavronski observa que, na defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos de natureza patrimonial (disponíveis) titularizados por pequeno grupo de pessoas faltaria o requisito ao Ministério Público¹⁴⁴.

Considerando as peculiaridades práticas do termo de ajustamento de conduta, Geisa Rodrigues conclui:

quer consideremos que apenas a certeza é importante para o ajuste, quer reputemos que tanto a certeza quanto a liquidez devem estar presentes, o que não pode faltar no ajuste é a definição de quem é o responsável pelo seu cumprimento, a delimitação do seu objeto e, sendo cláusula de indenizar, o valor quantificado; sendo cláusula de entregar coisa, a individualização precisa desta; sendo obrigação de fazer e não fazer, a definição mais precisa possível dessa obrigação, o modo de cumpri-la [também o tempo], onde cumpri-la, que resultado prático se visa obter¹⁴⁵.

A autora observa que, no caso de o ajuste trazer obrigações mais complexas, devem ser precedidas de estudo técnico, visando maior efetividade e alcance no seu cumprimento¹⁴⁶. O ajuste celebrado dispensa a ação civil pública de conhecimento para o assunto nele tratado, mas não a de execução se as obrigações nele estabelecidas não forem cumpridas.

¹⁴¹ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 165.

¹⁴² ZAVASCKI, Teori A. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 70.

¹⁴³ ZAVASCKI, Teori A. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: RT, 2017.

¹⁴⁴ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 389.

¹⁴⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 211.

¹⁴⁶ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

Assim, conforme entendimento do qual se compartilha nesta dissertação, aborda-se discussão doutrinária sobre o tema quando tratados os efeitos da celebração do termo de ajustamento de conduta. O compromisso que tiver as obrigações nele estabelecidas devidamente cumpridas, no prazo acordado, impede a atuação judicial dos demais legitimados por falta de interesse processual, e torna descabida qualquer nova investigação, sem fato novo que a justifique¹⁴⁷.

O art. 5º, § 6º, da LACP dispõe que o compromisso deverá ser tomado “mediante cominações”¹⁴⁸. Por cominações entendem-se as sanções civis previstas para a hipótese de descumprimento contratual¹⁴⁹.

Apesar da previsão legal tratar do estabelecimento de cominação face ao interessado, Ana Luiza Nery destaca que as cominações de que trata o art. 11 incide na esfera jurídica das partes que celebraram o compromisso, podendo ser estabelecida tanto em face do interessado como do órgão público¹⁵⁰. Havendo o descumprimento, as cominações incidirão contra quem tiver causado o inadimplemento.

Apesar da multa diária ser a espécie mais comum de cominação, com previsão expressa no art. 11 da LACP¹⁵¹, é possível outras espécies de sanções pecuniárias ou de outra natureza, como a suspensão da atividade principal do compromissário, cassação de alvará ou qualquer outra cominação que vise a efetividade dos termos ajustados¹⁵².

Observa-se que, a multa cominatória, quando os compromissários são entes públicos, é de difícil execução, o que compromete sua eficácia como meio de indução de cumprimento do ajustado. Alexandre Gavronski lembra que essa fixação prejudica a própria coletividade a qual custeia o Estado por meio de tributos¹⁵³.

A multa deve ser ainda suficiente e compatível com a obrigação estipulada. Nesse sentido, para se definir o valor da sanção imposta, é possível adotar como critério, conforme

¹⁴⁷ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

¹⁴⁸ BRASIL. Lei n. 7.347/1985. “Art. 5º, § 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”.

¹⁴⁹ VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos e a posição do Ministério Público. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 161, p. 40-53, jan.-mar. 1993.

¹⁵⁰ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 166.

¹⁵¹ BRASIL. Lei n. 7.347/1985. “Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.

¹⁵² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 384.

¹⁵³ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 385.

analisa Fernando Akaoui¹⁵⁴, a importância do bem lesado ou ameaçado de lesão, e o poder econômico do compromissário. Como a multa estipulada deve servir para induzir o compromissário ao cumprimento da obrigação, ela não deve ter valor irrisório nem excessivo, mas adequado às obrigações estabelecidas e ao bem a ser protegido.

Registra-se que o caráter deve ser cominatório, pois busca compelir ao cumprimento da obrigação, e não compensatório. Também não tem natureza alternativa, pois não se estabelece uma opção entre o cumprimento da obrigação ou o pagamento da multa. A sanção cominatória ainda não terá natureza cumulativa, daí a impossibilidade de se exigir o cumprimento da obrigação e o pagamento da multa, tampouco natureza de multa penitencial, já que não há possibilidade de arrependimento¹⁵⁵.

Segundo Ana Luiza Nery, a cominação de cunho pecuniário estabelecida no compromisso de ajustamento de conduta tem natureza de cláusula penal, haja vista tratar-se de sanção pecuniária convencionada pelas partes, ou seja, constar do instrumento e pressupor negociação¹⁵⁶. Diversamente da astreinte, as quais seriam fixadas pelo juiz no momento da execução.

A previsão da cominação não pode ser genérica, mas deve-se estabelecer no ajustamento prazo para o cumprimento da obrigação principal, termo inicial e final da incidência de multa periódica, multa diversa para cada obrigação e índice monetário de correção¹⁵⁷.

Por fim, o art. 13 da LACP¹⁵⁸ prevê que a destinação da multa deve ser feita a fundo gerido por um Conselho Federal ou Conselhos Estaduais, revertendo seus recursos à reconstituição dos bens lesados, ou seja, a destinação da multa deve estar relacionada ao objeto do termo de ajustamento.

No que se refere à destinação da multa aos fundos relacionados ao objeto do compromisso firmado, destaca-se a súmula 58 do Conselho Superior do *parquet* paulista, a qual dispõe que somente serão homologados arquivamentos fundados em termo de ajustamento de

¹⁵⁴ AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 123-124.

¹⁵⁵ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 170.

¹⁵⁶ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 170.

¹⁵⁷ CAPPELLI, Sílvia (coord.). **Compromisso de ajustamento ambiental: análise e sugestões para aprimoramento**. Elaborado pelo Instituto “O direito por um planeta verde”.

https://www.planetaverde.org/arquivos/projetos/arquivo_081213_6910.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024, p. 33.

¹⁵⁸ BRASIL. Lei n. 7.347/1985. “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 reconstituição dos bens lesados”.

conduta nos quais as indenizações ou multas, cominatórias ou compensatórias, sejam destinadas a fundos de proteção de direitos transindividuais legalmente previstos¹⁵⁹.

3.1.5 A eficácia do termo de ajustamento de conduta

A eficácia do negócio jurídico pressupõe a existência do negócio, ou seja, que possua os seus elementos constitutivos (agente, objeto, forma). O negócio jurídico é analisado sob o ponto de vista dos efeitos por ele produzidos, suas consequências, tanto em relação às partes como em relação a terceiros. Um negócio jurídico pode ser válido, mas ineficaz, isto é, não produzir consequências desde o seu início.

Geisa de Assis Rodrigues ressalta que o compromisso de ajustamento de conduta produz dois efeitos principais: a determinação da responsabilidade do compromissário ao cumprimento das obrigações estabelecidas e a formação de título executivo extrajudicial¹⁶⁰.

¹⁵⁹ SÚMULA n. 58: “SOMENTE SE HOMOLOGA promoção de arquivamento fundada em Termo de Ajustamento de Conduta desde que indenizações e multas, cominatórias e/ou compensatórias, sejam obrigatoriamente destinadas para os fundos de proteção de direitos transindividuais legalmente previstos.”
Fundamento: Apesar dos respeitáveis argumentos favoráveis à destinação de numerário a entidades determinadas, a legislação aplicável é bastante clara ao estabelecer que os valores das indenizações, bem como das multas eventualmente recolhidas em razão de descumprimento de TAC, serão revertidos em favor do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85. A previsão legislativa, destaque-se, mostra-se como a mais adequada ao atendimento do interesse público, especialmente considerando a natureza da verba. Isso porque o termo de ajustamento de conduta visa a preservar e/ou reparar direito transindividual, agindo o Ministério Público e os demais colegitimados sempre na qualidade de representantes dos titulares de referidos direitos. O dinheiro, quer resultante de indenização quer da incidência de uma multa, não é de titularidade do Ministério Público. Referidos valores têm natureza efetivamente pública e, assim que oficializados, passam a integrar o erário. Ocorre que as partes que celebraram o acordo (representante do Ministério Público, colegitimado e causador do dano) não possuem atribuição para gerenciar verba pública. Logo, não é legítimo que escolham determinada entidade para ser beneficiada com os recursos públicos que eventualmente serão obtidos, ainda mais quando o beneficiário tem personalidade jurídica privada. Buscando alternativa para equacionar a questão colocada, na intenção de beneficiar diretamente a localidade mais próxima ao prejuízo transindividual causado, pode-se consignar, finalmente, que há a possibilidade de destinar valores monetários, aos fundos municipais específicos previstos na legislação. Isso porque, além do fundo mencionado no art. 13 da Lei Federal nº 7.347/85, há previsão de criação de outros fundos para áreas específicas, inclusive no âmbito municipal: art. 57 do Código de Defesa do Consumidor; art. 73 da Lei nº 9.605/98 (Ambiental); arts. 214 e 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente; e art. 84 do Estatuto do Idoso. Nesses casos, os recursos obtidos nestas áreas de atuação podem ser revertidos aos fundos municipais respectivos, previstos na legislação, de forma que não haveria transferência direta de verbas públicas para entidades privadas locais, mas sim para fundos públicos, que poderiam disciplinar a forma de aplicação regionalizada, beneficiando a sociedade local diretamente atingida, na área de incidência do prejuízo. Assim, os recursos obtidos nos compromissos poderão ser destinados ao próprio local em que se consumou o dano objeto do acordo. Lembramos, ainda, que qualquer entidade civil sem fins lucrativos, que atue na área dos interesses difusos e coletivos, pode apresentar projetos para captar verbas dos mencionados fundos, preenchendo os requisitos para tal fim. Dessa forma, o impedimento da destinação direta de numerário por meio do TAC não obsta que tais entidades sejam beneficiadas, mas apenas evita essa burla ao procedimento legal e adequado de acesso a verbas de natureza pública, que já conta com um sistema adequado de controle e fiscalização. (Pt. n. 95.185/16).

¹⁶⁰ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 185.

Ana Luiza Nery aponta que o efeito da formação de título executivo extrajudicial decorre da lei (art. 5º, § 6º, da LACP), tampouco entende adequado destacar a determinação da responsabilidade do compromissário como efeito principal, uma vez que o termo de ajustamento versa sobre direitos transindividuais. Deve-se buscar a melhor solução ao caso envolvendo o poder público e o particular, indicando que o melhor entendimento como um dos principais efeitos do ajuste de conduta é a responsabilidade pelo adimplemento das obrigações assumidas pelas partes contratantes¹⁶¹.

Na classificação proposta por Antonio Junqueira de Azevedo, são atribuídos três fatores de eficácia aos negócios jurídicos: fatores de atribuição de eficácia geral; fatores de atribuição da eficácia diretamente visada; e fatores de atribuição de eficácia mais extensa¹⁶².

Os fatores de eficácia geral são aqueles sem os quais o negócio jurídico não produz quase nenhum efeito¹⁶³, isto é, aqueles os quais o negócio está atrelado à condição suspensiva ou termo inicial, ou seja, é apenas com a ocorrência da condição ou do termo que o negócio começa a produzir efeitos.

Os fatores de atribuição da eficácia diretamente visada são aqueles indispensáveis para que o negócio venha a produzir os efeitos visados pelas partes ao celebrá-lo¹⁶⁴. É o caso, segundo Ana Luiza Nery, do termo de ajustamento de conduta firmado por representante legal que não tinha poderes para tanto¹⁶⁵.

Por fim, os fatores de atribuição de eficácia mais extensa são aqueles que dilatam os efeitos do negócio, tornando-se oponível a terceiros¹⁶⁶. Nesse sentido, Ana Luiza Nery avalia que, assim como a coisa julgada coletiva regida pelo art. 103 do CDC, o termo de ajustamento de conduta, a depender da matéria nele tratada, poderá produzir efeitos *erga omnes*, no caso de direito difuso, ou *ultra partes*, no caso de direito coletivo, visando à proteção do bem tutelado¹⁶⁷.

Assim, no caso de compromisso de ajustamento de conduta ser homologado por sentença de mérito, a coisa julgada seguirá o regime da coisa julgada estabelecido pelo art. 103

¹⁶¹ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 198.

¹⁶² AZEVEDO, Antonio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 57.

¹⁶³ AZEVEDO, Antonio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

¹⁶⁴ AZEVEDO, Antonio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 57.

¹⁶⁵ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 195.

¹⁶⁶ AZEVEDO, Antonio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 57.

¹⁶⁷ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 196.

do CDC, uma vez que a transação integrará sentença de mérito¹⁶⁸. Em se tratando de termo de ajuste extrajudicial, os efeitos serão *erga omnes* ou *ultra partes*, a depender da matéria nele abordada (difusa ou coletiva).

No caso de direito individual homogêneo, a coisa julgada atua *erga omnes*, com o temperamento de poder beneficiar apenas todas as vítimas e seus sucessores, sem prejudicar terceiros que não tenham intervindo no processo. Na hipótese de improcedência das ações coletivas, as pessoas lesadas, as quais não participaram da relação processual, poderão ingressar com ações individuais. Dessa forma, a decisão desfavorável será um precedente, mas não ocorrerá o fenômeno da coisa julgada.¹⁶⁹

O compromisso de ajustamento de conduta homologado por sentença judicial irradiará efeitos para além da ação civil pública na qual foi homologado. Significa dizer que, a homologação não restringe os efeitos do compromisso para a circunscrição do juízo que o homologou¹⁷⁰.

Assim, os efeitos das decisões coletivas serão irradiados para além do território de sua jurisdição, tendo em vista que a natureza *erga omnes* ou *ultra partes* da coisa julgada faz com que a sentença atinja todos os envolvidos com a matéria¹⁷¹. Ana Luiza Nery destaca que o art. 16 da LACP, o qual limita os efeitos da coisa julgada aos limites de competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, foi revogado pela regulação completa do regime da coisa julgada das ações coletivas pelo art. 103 do CDC, ressaltando que a Lei n. 9.494/1997, que alterou a redação do art. 16 da LACP, “modificou” lei inexistente¹⁷².

Nesse aspecto, nota-se que competência territorial e coisa julgada são institutos distintos e que não se confundem. A competência para proferir a decisão não se mistura com os efeitos os quais ela irá produzir. A competência territorial nas ações coletivas é tratada pelo art. 93 do CDC, o qual dispõe ser competente o juízo da capital do Estado ou do Distrito Federal nas causas em que o dano ou perigo de dano for regional ou nacional.

Além disso, considerando o cenário de sobrecarga do Poder Judiciário, não faz sentido a limitação territorial da coisa julgada, trazida pelo art. 16 da LACP, que somente enseja a

¹⁶⁸ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 197.

¹⁶⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini (org.) **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1.019-1.020.

¹⁷⁰ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 241.

¹⁷¹ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.

¹⁷² NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.

multiplicação de demandas, exigindo múltiplas respostas judiciais quando apenas uma seria suficiente.

Em segundo lugar, a interpretação do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, alterado pela Lei n. 9.494/1997, deve ser lido de forma integrada com o art. 103 do CDC. O âmbito da abrangência da coisa julgada é determinado pelo pedido e não pela competência. Assim, conclui-se pela não aplicação do art. 16 do referido diploma legal às ações coletivas¹⁷³.

Este também é o posicionamento mais recente do STJ. No Recurso Especial 1.243.887/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Corte Especial, j. 19-10-2011, estabeleceu-se à coisa julgada coletiva a extensão territorial macroscópica que lhe é inerente e esperada nas ações coletivas, revendo posicionamento anterior do Tribunal de que o efeito *erga omnes* estaria restrito aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário (Resp 293.407/SP, Quarta Turma).

Destaca-se o Recurso Especial 1.243.386/RS, da Relatora Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 12-06-2012, Dje 26-06-2012, no qual se compreende que a utilidade do processo coletivo está vinculada à tendência de universalização dos julgamentos proferidos nas respectivas ações coletivas, consolidando, dessa forma, o posicionamento do STJ.

Desse modo, os efeitos do ajuste de conduta repercutem na esfera jurídica das partes que o subscreveram, e na dos titulares dos direitos metaindividuais objeto do mesmo compromisso, podendo versar sobre direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Também irão repercutir na esfera dos demais colegitimados à celebração do compromisso, os quais, na qualidade de representantes da coletividade, deverão respeitar os termos ajustados¹⁷⁴.

No que se refere à eficácia executiva do título, em regra, o termo de ajustamento de conduta não admitirá liquidação, tendo em vista o pressuposto de obrigações líquidas, certas e exigíveis.

Entretanto, se ausente o requisito da liquidez ao compromisso de ajuste, a eficácia não ficará comprometida se houver liquidação.¹⁷⁵ Esse é o entendimento de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery. Ambos sustentam que, se houver título, ao qual a lei empresta eficácia executiva, certo e exigível, porém, ilíquido, não será necessária a propositura de ação condenatória, bastando liquidá-lo antes de promover a execução¹⁷⁶. Destaca-se ainda que, a

¹⁷³ GRINOVER, Ada Pellegrini (org.) **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1.008.

¹⁷⁴ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 197.

¹⁷⁵ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 234.

¹⁷⁶ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 17. ed. São Paulo: RT, 2018, p. 1308. Coment. 4 CPC 509.

depende apenas de cálculo aritmético, será possível o ajuizamento direto da ação de execução, dispensando-se a liquidação.

Patricia Miranda Pizzol argumenta não haver motivo para não se aplicar a mesma regra, no que tange à liquidação, ao termo de ajuste de conduta homologado judicialmente e àquele firmado extraprocessualmente, pois “o objeto da liquidação é, a rigor, a obrigação prevista no documento e não o próprio documento”¹⁷⁷.

No caso de compromissos de ajustamento de conduta que versem sobre direitos individuais homogêneos, é necessária a liquidação, tendo em vista que o liquidante tem o ônus de provar o dano individualmente sofrido e não apenas o valor devido, ou seja, é necessário provar a sua própria condição de sujeito lesado¹⁷⁸.

Assim, o autor da liquidação precisa demonstrar o dano individualmente sofrido, o nexo de causalidade entre este e a responsabilidade globalmente considerada fixada no ajuste de conduta e o valor devido ou valor do prejuízo causado pelo responsável. Se não houver a demonstração do dano individual, a liquidação será julgada improcedente¹⁷⁹.

Nesses casos, é necessário citar o réu, pois será formada uma nova relação jurídica entre o responsável pelo dano e o indivíduo lesado. É o entendimento expresso do STJ no Resp 1091044/PR, 3ª Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 17-11-2011, Dje 24-11-2011¹⁸⁰. Apesar do julgado referir-se à sentença coletiva, o entendimento é válido para a liquidação de títulos extrajudiciais, uma vez que se entende cabível essa ação para estes casos.

¹⁷⁷ PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 483.

¹⁷⁸ PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

¹⁷⁹ PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

¹⁸⁰ “PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO. AJUIZAMENTO ANTERIOR À VIGÊNCIA DA LEI 11.232/2005. DESPACHO INICIAL PROFERIDO NA VIGÊNCIA DA NOVA LEI. APLICABILIDADE DA NOVA DISCIPLINA PROCESSUAL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA COLETIVA. INTIMAÇÃO DO INÍCIO DO PROCESSO NA PESSOA DO ADVOGADO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE ENTRE A RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL COLETIVA E INDIVIDUAL. COMPARECIMENTO ESPONTÂNEO DO RÉU PARA RECORRER. DEFEITO SUPRIDO. 1. A apresentação de pedido de desistência de duas causas contendo tese jurídica idêntica, às vésperas do julgamento, demonstra claro intuito da parte de manipular o encaminhamento da jurisprudência no sentido de sua pacificação acerca daquela tese. Tal manobra processual não pode ser admitida, de modo que, nesses casos, deve ser indeferido o pedido de desistência. 2. A jurisprudência do STJ tem se orientado no sentido de reputar possível a conversão de ritos em execuções ajuizadas antes da vigência da Lei 11.232/2005. Precedentes. 3. A execução individual de sentença coletiva não pode ser considerada mera fase do processo anterior, porquanto uma nova relação jurídica processual se estabelece, a exemplo do que ocorre com a execução de sentenças estrangeiras, arbitrais ou penais. Assim, é necessária a citação do executado, nos termos do art. 475-N, aplicável à espécie por extensão. 4. Tendo o executado comparecido espontaneamente aos autos para interpor agravo de instrumento impugnando a decisão que ordenara sua intimação pela imprensa oficial, considera-se suprido o vício de ausência de citação (art. 214, §1º, do CPC). Assim, o prazo de 15 dias de que dispunha para pagar a dívida sem a incidência da multa estabelecida pelo art. 475-J do CPC conta-se da data de tal comparecimento. 5. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido”.

Para a eficácia dos compromissos firmados por outros legitimados, todavia, é desnecessária a apreciação pelo Ministério Público. No caso de termos de ajustamento firmados no âmbito do inquérito civil, o arquivamento do procedimento, o qual se justifica uma vez que ausente fundamento para a propositura de ação civil pública com a celebração do compromisso abarcando o objeto da investigação, deverá ser homologado pelo Conselho Superior do órgão, no caso dos Ministérios Públicos estaduais, ou por uma das Câmaras de Coordenação e Revisão, no âmbito de cada Ministério Público da União, ressalvados os casos de competência originária do Procurador da República, nos quais a revisão será feita pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal¹⁸¹.

Nesse contexto, a Lei Complementar n. 734/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo) determina, em seu art. 112, parágrafo único: “a eficácia do compromisso ficará condicionada à homologação da promoção de arquivamento do inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público”. No mesmo sentido, a Resolução n. 1.342/2021-CPJ, a qual disciplina a notícia de fato, o inquérito civil, o procedimento preparatório, a expedição de recomendações, a realização de audiência pública, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta e dá outras providências, prevê, em seu art. 83, § 4º: “A eficácia do compromisso ficará condicionada à homologação da promoção de arquivamento do inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público”.

Fernando Akaoui sustenta que o ato de revisão do Colegiado pode ser visto como condição resolutiva *a contrario sensu*, ou seja, se não ocorrer a homologação do ajustamento de conduta, somente, então, cessarão os seus efeitos. Para o autor, a eficácia plena do compromisso firmado pelo *parquet* estará vinculada à homologação pelo órgão superior colegiado, não em decorrência de eventual norma estadual ou ato administrativo que assim disponha, mas em razão da interpretação dada ao art. 9º da LACP, a qual prevê a homologação dos arquivamentos dos autos do inquérito civil ou das peças informativas¹⁸².

Entretanto, a LACP, lei federal, não condiciona a eficácia do termo de ajustamento de conduta firmado por quaisquer dos legitimados. Por essa razão, não poderá ser estabelecida essa limitação nos casos em que o compromisso é firmado pelo Ministério Público, pois trata-

¹⁸¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 526.

¹⁸² AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 99.

se de matéria de competência privativa da lei federal disciplinar os títulos executivos extrajudiciais¹⁸³.

Hugo Mazzilli destaca que a revisão pelo Conselho Superior ou Câmaras de Coordenação e Revisão não se destina a condicionar a eficácia do compromisso, devendo ocorrer em razão do compromisso encerrar total ou parcialmente as investigações ministeriais no que tange à questão acordada¹⁸⁴.

Assim, apesar do cumprimento do termo de ajuste não ter sua eficácia condicionada à homologação do arquivamento do procedimento investigatório pelo órgão superior do *parquet*, Alexandre Gravronski observa que, na prática, como o órgão superior que revisará o ato poderá julgar insuficientes as medidas adotadas, prosseguindo-se as investigações ou ainda determinar a propositura de ação civil pública, importante constar cláusula expressa destacando a necessidade de homologação do arquivamento da investigação ou ainda cláusula que postergue o início do cumprimento das obrigações para após a homologação¹⁸⁵.

Nota-se, porém, que a existência de cláusula que postergue o início da produção dos efeitos do termo de ajustamento de conduta, em razão da homologação do arquivamento pelo Ministério Público dos ajustes firmados pelo órgão, deve ser vista com bastante cautela, uma vez que uma das vantagens da solução consensual e da formação de título executivo extrajudicial é a imediatidade dos seus efeitos. Uma cláusula que os postergue poderá prejudicar a proteção dos bens transindividuais abarcados pelo compromisso firmado.

Após a celebração do ajuste de conduta pelo *parquet*, o órgão será responsável por acompanhar sua execução, a qual ocorrerá nos mesmos autos, no caso do Ministério Público do Estado de São Paulo, conforme disposição do art. 361 do Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo¹⁸⁶.

Quanto ao momento da celebração do termo de ajustamento de conduta, pode ocorrer antes ou durante o processo judicial ou procedimento administrativo investigatório.

Na hipótese de a celebração ocorrer anteriormente à propositura de ação ou instauração de procedimento administrativo, o termo terá como efeito impedir medidas judiciais ou administrativas sobre a matéria nele versada, por falta de interesse processual ou ausência de

¹⁸³ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 186.

¹⁸⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 526.

¹⁸⁵ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 395.

¹⁸⁶ Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo. “Art. 361. Homologado o arquivamento pelo Conselho Superior do Ministério Público, acompanhar o cumprimento do compromisso de ajustamento nos próprios autos onde foi celebrado, certificando as medidas adotadas para o acompanhamento”.

fato a justificar a instauração de procedimento, uma vez já abarcado por título executivo extrajudicial¹⁸⁷.

Nesse contexto, Geisa Rodrigues avalia que a existência de compromisso de ajustamento de conduta é um óbice à propositura de ação civil pública genérica, versando sobre os mesmos fatos do termo firmado. O termo de ajuste, por ser título extrajudicial, deve propiciar o mínimo de estabilidade e garantir ao compromissário de que é verdadeiro método alternativo de solução de conflitos à jurisdição¹⁸⁸.

Por outro lado, Hugo Mazzilli entende que o termo de ajustamento de conduta seria garantia mínima, e não limite máximo de responsabilidade, motivo pelo qual a celebração do ajuste não impediria a propositura de ação civil pública ou a instauração de procedimento administrativo investigatório¹⁸⁹. Segundo o autor, não seria possível propor ação civil pública apenas nos casos em que a demanda judicial tiver o mesmo objeto do compromisso¹⁹⁰. No mesmo sentido sustenta Sérgio Shimura, ao destacar que os legitimados poderão pedir em juízo mais do que o pactuado, independentemente do conteúdo do termo¹⁹¹.

A melhor forma de compreender a questão é no sentido de que, se houver termo de ajustamento de conduta firmado, então, não seria possível a propositura de ação, em razão da ausência de interesse processual, uma das condições da ação, ressaltando-se a eficácia executiva do ajuste firmado. A posição de que o ajuste seria apenas uma garantia mínima, abrindo a possibilidade para colegitimados ajuizarem ação civil pública, quando entendessem pela existência de melhor solução ao caso, ensejaria, com o tempo, o enfraquecimento da segurança jurídica dada ao título executivo extrajudicial¹⁹². Na ocorrência de fato novo, será possível renegociar o compromisso firmado.

Nota-se que, o óbice à propositura de ação civil pública se impõe quando o termo de ajustamento firmado for válido¹⁹³. Nesse aspecto, Alexandre Gavronski destaca que o ajuste

¹⁸⁷ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 203.

¹⁸⁸ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 203.

¹⁸⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 513.

¹⁹⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 513-514.

¹⁹¹ SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006, p. 135.

¹⁹² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: RT, 2010, p. 410.

¹⁹³ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 205.

poderá ser revisto em juízo se não puder ser tomado como solução correta para a proteção dos bens e dos direitos transindividuais envolvidos¹⁹⁴.

O autor diverge do entendimento de Geisa Rodrigues no aspecto de não ser necessário propor uma ação para invalidar o termo de ajuste que apresentar vício. É possível ajuizar diretamente a ação civil pública para corrigi-lo; o mesmo pode ser feito para discutir a situação fática tratada no ajuste. A declaração de invalidade, no entendimento do autor, só será necessária se a solução ajustada contrariar a lei¹⁹⁵.

Já no caso do termo de ajuste celebrado no âmbito de ação, haverá a resolução do mérito quando o juiz homologar a transação, com fundamento no art. 487, III, “b”, do CPC/2015. O termo firmado no âmbito de procedimento administrativo poderá gerar o arquivamento, se atender de forma suficiente e adequada aos interesses transindividuais tratados no caso.

O termo de ajustamento de conduta poderá abarcar parte da matéria objeto de investigação ou ação judicial, hipótese a qual se denomina compromisso de ajustamento de conduta preliminar, gerando o arquivamento parcial de procedimento administrativo e o prosseguimento das investigações, se o caso, ou abarcar toda a matéria tratada no caso. Independentemente de o termo de ajuste ser preliminar, ou englobar toda a matéria de interesse transindividual, será plenamente eficaz, buscando a máxima efetividade e proteção ao bem metaindividual¹⁹⁶.

Considerando a máxima efetividade, o termo ainda pode transcender o objeto de ação civil pública ou de procedimento administrativo investigatório, visando buscar a melhor solução ao caso concreto¹⁹⁷.

No que se refere aos efeitos do termo de ajustamento de conduta perante os colegitimados, pode haver duas situações: a do colegitimado que não participou das negociações e que discorda da solução dada no ajuste firmado; a do colegitimado que não tem ciência do compromisso celebrado e ajuíza ação ou instaura procedimento administrativo investigatório¹⁹⁸.

¹⁹⁴ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 405.

¹⁹⁵ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010.

¹⁹⁶ LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 3. ed. São Paulo: RT, 2008, p. 78.

¹⁹⁷ NERY, Ana Luíza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 201.

¹⁹⁸ FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 134.

Considerando a dificuldade de se obter uma posição uníssona e uniforme dos colegitimados sobre o objeto do termo de ajustamento de conduta, observa-se, na prática, que o ajuste seja firmado entre um dos colegitimados e o interessado.

No que tange à vinculação dos efeitos desse compromisso firmado em relação aos colegitimados não participantes da negociação, há divergência doutrinária. Para parte da doutrina, seria possível ajuizar ação civil pública havendo discordância ou não aceitação como melhor solução das obrigações assumidas¹⁹⁹; já alguns autores sustentam a vinculação dos demais órgãos públicos aos termos ajustados, ressalvados os casos de invalidade ou ilegalidade do negócio firmado^{200 201}.

Nesta dissertação sustenta-se a segunda posição, qual seja, importante que o termo de ajustamento de conduta válido seja respeitado pelos demais colegitimados, a fim de se garantir a estabilidade e a segurança jurídica do título executivo extrajudicial formado, ressalvando as hipóteses de vício do termo firmado.

No caso de se entender o compromisso celebrado inadequado ou insuficiente à proteção dos bens e interesses transindividuais, é possível renegociar as obrigações assumidas mediante aditamento. Assim, o título executivo extrajudicial não deve ser simplesmente ignorado.

Nesse aspecto, a Súmula 4 do Conselho Superior do *parquet* paulista reconhece os termos de ajustamento de conduta firmados pelos colegitimados, ensejando a homologação dos arquivamentos nesses casos, desde que suficiente e adequado à proteção dos direitos transindividuais. Ao Ministério Público cabe fiscalizar seu efetivo cumprimento quando houver indícios de omissão do órgão que o celebrou.

3.2 O termo de ajustamento de conduta como forma de solução de conflitos ambientais

O termo de ajustamento de conduta revela-se importante instrumento na concretização e proteção de direitos transindividuais, uma vez que, além de ser uma alternativa à via judicial, pode facilitar a solução de um conflito de forma mais efetiva e imediata.

Trata-se de um meio de solução de conflito que permite a discussão ampliada para além da situação irregular, ajustando-se à lei a conduta do interessado, ou de vários interessados que

¹⁹⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 513-514.

²⁰⁰ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 217.

²⁰¹ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 205.

se encontrem em situação idêntica, sem tumulto processual, propiciando maior participação da sociedade, sobretudo quando o instrumento é precedido de audiências públicas. Para além disso, o ajuste de conduta possibilita prever mecanismos eficazes na repressão ou na prevenção de condutas futuras²⁰².

3.2.1 O termo de ajustamento de conduta e os conflitos ambientais

No que se refere ao direito ao meio ambiente, o ajuste de conduta se mostra um instrumento de grande relevância à solução de conflitos. Primeiramente, porque o compromisso é um meio pelo qual se pode prevenir a ocorrência de lesão ou ameaça ao meio ambiente, atendendo-se ao princípio da tutela preventiva.

Sempre que possível, deve-se evitar a ocorrência de um ato ilícito ou de um dano. A prevenção é extremamente importante para proteger quaisquer direitos metaindividuais, mas quando se trata do meio ambiente, apresenta contornos ainda mais notáveis, já que, muitas vezes, pode ser impossível reparar o dano; sua compensação deve ser buscada apenas quando não houver outra possibilidade. Não por outra razão, o princípio da prevenção rege o próprio direito ambiental.

Conforme destaca Geisa Rodrigues, o princípio da prevenção no termo de ajuste pode gerar condutas omissivas ou comissivas, a depender do caso concreto, veiculando, em regra, obrigações de fazer e não fazer²⁰³.

Já pelo princípio da tutela específica, o termo de ajustamento de conduta deve priorizar a prevenção do dano ou ameaça de lesão ao meio ambiente. Apenas na impossibilidade de evitar a ocorrência de dano é que deve ser buscada como melhor solução a sua reparação, retornando à situação anterior à prática; se ainda assim não for possível, deve-se buscar a compensação ambiental, uma forma de se indenizar a sociedade.

A solução consensual e negociada de conflitos é uma máxima do CPC/2015, o qual em seu art. 3º, § 2º, estabeleceu: “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual de conflitos”. Já no § 3º do mesmo artigo dispôs sobre os métodos de solução consensual de controvérsias que deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e Ministério Público.

²⁰² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 414.

²⁰³ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 111.

Nesse contexto, a Lei n. 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre autocomposição de conflitos na Administração Pública, prevê, em seu art. 32, entre outras soluções, o termo de ajustamento de conduta²⁰⁴.

O termo de ajuste, como modalidade de solução de conflito extrajudicial, pode ser negociado, o que traz inúmeras vantagens para a busca de uma solução mais adequada e suficiente para proteger o bem em questão, permitindo otimizar a administração do conflito em vários aspectos.

Geisa Rodrigues ressalta que a informalidade na possibilidade de negociação nos compromissos de ajustamento de conduta é altamente compatível com a construção da forma mais efetiva de proteção dos direitos transindividuais²⁰⁵. A negociação pode considerar particularidades do caso concreto, possibilitando o contato direto entre o órgão público legitimado e o compromissário.

A autora demonstra, ainda, ser irrelevante o reconhecimento de culpa pelo interessado que assumirá as obrigações no termo de ajustamento celebrado, tendo em vista que o importante é cessar a conduta transgressora²⁰⁶.

No que tange às possibilidades de celebração de termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental, além da previsão trazida pela LACP, nota-se o disposto no art. 79-A da Lei n. 9.605/1998, o qual legitima os órgãos ambientais do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos, pelo controle e fiscalização de estabelecimentos e das atividades degradadoras do meio ambiente, a firmarem compromisso de ajuste de conduta²⁰⁷.

²⁰⁴ BRASIL. Lei n. 13.140/2015. “Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I – dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta. § 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado. § 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado. § 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial. § 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo. § 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.”

²⁰⁵ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 115.

²⁰⁶ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 116.

²⁰⁷ BRASIL. Lei n. 9.605/1998. “Art. 79-A. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores”.

Para Rodrigo Fernandes, o compromisso de ajuste de conduta previsto diferencia-se daquele disposto na LACP, uma vez que teria função subsidiária às sanções administrativas proporcionadas pelo ajustamento de conduta²⁰⁸.

Nesse sentido, o termo de ajuste previsto na legislação ambiental pode ser entendido como um instrumento para impor sanção alternativa, uma vez que a Lei n. 9.605/1998 dispõe sobre infrações penais e administrativas contra o meio ambiente, apresentando-se como medida alternativa ao poder de polícia da administração ambiental. Nesses casos, o objeto é uma sanção prévia de forma alternativa, cujo fundamento é a justiça sancionatória negociada, diferenciando-se dos compromissos de ajuste de conduta previstos na Lei n. 7.347/1985²⁰⁹.

Nesses casos, o autor reconhece os fatos da imputação e a aceitação de imposição de sanção alternativa, por meio do termo de ajuste de conduta, sem discricionariedade do órgão público. O objetivo primário, nesse caso, é remover o ilícito e o dano, conforme descrito na autuação²¹⁰.

Nos casos em que o termo de ajuste, previsto na infração administrativa, tiver sua função ampliada para buscar a composição dos danos civis, o ajustamento de conduta irá se aproximar das características previstas pela LACP, abrindo-se espaço para a solução negociada de conflito²¹¹.

Desse modo, a celebração de compromissos de ajustamento de conduta, inclusive na seara ambiental, é vista como uma forma de gerenciar e controlar conflitos sociais, trazendo resultados mais efetivos se comparados aos obtidos em demandas judiciais²¹². O instrumento, em matéria ambiental, tem permitido melhor percepção das questões apresentadas, maior participação democrática, e maior celeridade e eficácia nas soluções dos conflitos.

Por fim, os órgãos públicos legitimados devem estar atentos e abertos à solução consensual em relação aos conflitos apresentados, tendo em vista que, embora se mostre mais “fácil” a propositura de ação civil pública, não será mais eficaz que a celebração de um ajuste de conduta, o qual poderá irradiar seus efeitos imediatamente, prevenindo, muitas vezes, a ocorrência de danos.

²⁰⁸ FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 128.

²⁰⁹ FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 128.

²¹⁰ FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 131.

²¹¹ FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 131.

²¹² FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 131.

3.2.2 A efetividade da negociação nos casos de deslocamentos humanos por causas ou alterações ambientais

A efetividade da negociação na tutela do meio ambiente é notável ao se tratar da busca por uma melhor solução por meio da celebração de termo de ajustamento de conduta. A negociação possibilita concretizar um dos princípios de maior relevância na seara ambiental, o princípio da prevenção.

Ao se prevenir a ocorrência de lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, é possível garantir a manutenção de um ecossistema e de uma espécie e, ao tratar especificamente do deslocamento humano em razão de alterações ambientais, garantir a manutenção da vida em uma determinada comunidade.

A negociação possibilita o contato direto entre órgãos públicos legitimados e interessados em adequar a sua conduta à legislação. Proporciona, ainda, a solução consensual, com o estabelecimento das obrigações que se entender mais adequadas e suficientes à solução do conflito e suas particularidades, a qual poderá gerar efeitos imediatamente, evitando, assim, a morosidade do Poder Judiciário.

A solução negociada ainda traz como vantagem o estabelecimento de obrigações aceitas pelo compromissário, isto é, já discutidas com aquele que irá cumpri-las, proporcionando, assim, maiores índices de cumprimento dos termos do ajuste no prazo e forma estabelecida.

Segundo Geisa Rodrigues, o termo de ajuste, por decorrer de uma decisão participativa, embora não concebida para favorecer o obrigado, pode ser uma importante medida de justiça, pois constitui o meio menos gravoso de se obter o objetivo da norma daquele que a violou ou poderá vir a fazê-lo²¹³. Além disso, a solução consensual é uma forma de solução menos custosa se comparada o dispêndio financeiro necessário para mover a estrutura do Poder Judiciário.

No mesmo sentido, Alexandre Gavronski aponta que, o compromisso de conduta propicia a abertura à participação dos vários interessados na construção da solução, garantindo-se a segurança e a exigibilidade das obrigações assumidas por meio de consenso, as quais, se descumpridas, poderão ser executadas judicialmente²¹⁴.

²¹³ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 115.

²¹⁴ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 415.

No que tange especificamente aos conflitos relacionados aos deslocamentos humanos decorrentes de alterações ambientais, a relevância do compromisso de ajustamento de conduta como meio alternativo de solução de conflitos não difere das considerações tecidas até aqui.

A possibilidade de se prever o risco de um desastre ambiental em determinada área, mediante estudos técnicos, por exemplo, ou a previsibilidade do desaparecimento de uma determinada comunidade em razão do aquecimento global, abre caminho para a adoção de medidas preventivas, evitando-se, assim, a ocorrência de um dano.

A ocorrência de um dano ambiental de grandes proporções que gera o deslocamento da população afetada apresenta questões complexas, a exemplo do acolhimento dessa população pelo município ou cidade mais próxima, em se tratando de deslocamento interno, inclusive com as questões de saúde e moradia relacionadas. Nestes casos, em regra, é necessário um plano emergencial para abrigar a população deslocada e atender suas necessidades.

Além das vantagens apresentadas na solução negociada mediante a celebração de termo de ajustamento de conduta, o compromisso contribui também para efetivar a tutela coletiva, pois serve de instrumento para conjugar várias esferas de responsabilização (civil, penal e administrativa), especialmente no que se refere às questões ambientais²¹⁵.

A Lei n. 9.605/1998 acentuou a interdependência entre as responsabilidades civil e penal ao dispor, em seu art. 12, que o valor de prestação pecuniária imposta ao infrator será deduzido do montante de eventual reparação civil. O art. 27 da mesma lei, por sua vez, prevê que a prévia composição do dano ambiental, que pode ser disciplinada no compromisso de ajustamento, é condição, salvo impossibilidade de fazê-lo, para transação penal nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo. Por fim, a declaração da extinção da punibilidade, após a suspensão do processo (art. 27 da Lei n. 9.605/1998 e art. 89 da Lei n. 9.099/1995), depende de laudo de constatação da reparação do dano, o qual poderá ser viabilizado por meio de termo de ajuste de conduta²¹⁶.

Nesse contexto, entende-se que a celebração do termo de ajustamento de conduta não é capaz de afastar a responsabilidade criminal do agente, pois o direito penal possui, além do seu caráter sancionatório, relevância como meio de prevenção geral, ou seja, atua como forma de desestimular condutas ilícitas configuradoras de crimes ambientais.

²¹⁵ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010, p. 416.

²¹⁶ YOSHIDA, Consuelo. Atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na tutela do meio ambiente. O inquérito civil e a ação civil pública. **Revista do Direito da Universidade Ibirapuera**, v. 1, n. 1, p. 173-190, 1998, p. 181-184.

No que tange à responsabilidade administrativa, o art. 9º, § 10º, do Decreto n. 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apurar estas infrações ao prever que “a celebração de termo de compromisso de reparação ou cessação dos danos encerrará a contagem da multa diária”.

É nesse cenário que a relevância do compromisso de ajuste de conduta se destaca, pois proporciona a solução do problema de forma mais célere e eficaz, eventualmente trazendo as medidas necessárias estabelecidas mediante obrigações de fazer e não fazer, as quais terão efeito imediato.

4 A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS (ESTUDO DE CASOS)

Após a análise das características e da efetividade da solução negociada de conflitos, concretizada por meio da celebração de termo de ajustamento de conduta, traz-se ao presente estudo casos práticos, nos quais o acordo firmado demonstrou ser a solução mais benéfica e eficaz.

Apesar de não ser tarefa fácil chegar nos termos do acordo – em alguns casos, são necessários alguns meses de negociação – a solução é mais efetiva e rápida se comparada aos provimentos judiciais impostos a particulares em ações judiciais.

Nesse sentido, Ana Luiza Nery destaca que o compromisso de ajustamento de conduta tem demonstrado ser altamente eficiente, tanto na prevenção como na resolução de conflitos de grande dimensão, os quais, se submetidos ao Poder Judiciário, ensejariam extrema morosidade, impactando, assim, a coletividade²¹⁷.

O estudo de casos apresentado revela-se importante para demonstrar os aspectos até aqui estudados do termo de ajuste de conduta, provando sua efetividade na tutela dos direitos transindividuais, mais especificamente da população afetada que, muitas vezes, é obrigada a se deslocar do seu local de vida habitual.

4.1 Acordo judicial firmado para reparação integral relativa ao rompimento da barragem de Fundão, Mariana/MG

Em 5 de novembro de 2015, às 16h20, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, de propriedade da mineradora Samarco, controlada pelas empresas Vale e BHP Billiton, despejando cerca de 60 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro. Considerada a maior tragédia ambiental do país, e uma das maiores do mundo, o desastre eliminou vidas, engoliu comunidades e plantações, poluiu cursos d'água e destruiu grande parte da bacia do Rio Doce, em Minas Gerais, com reflexos até a foz do rio, no estado do Espírito Santo, e no oceano Atlântico²¹⁸.

²¹⁷ NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 251.

²¹⁸ MPMG. **Rompimento da barragem de Fundão, em Mariana: resultados e desafios cinco anos após o desastre**. 29 out. 2020. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/rompimento-da-barragem-de-fundao-em-mariana-resultados-e-desafios-cinco-anos-apos-o-desastre.shtml>. Acesso em: 27 maio 2024.

A onda de rejeitos ainda soterrou parte do subdistrito de Bento Rodrigues, localizado a 6 km da barragem de Santarém, matando 19 pessoas e desalojando várias famílias. Já na calha do rio Gualaxo do Norte, a avalanche de rejeitos percorreu 55 km até desaguar no rio do Carmo, atingindo diretamente várias localidades rurais, como as comunidades de Paracatu de Baixo, Camargos, Águas Claras, Pedras, Ponte do Gama, Gesteira, além dos municípios mineiros de Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado²¹⁹.

A tragédia requereu a adoção de medidas urgentes e céleres para a solução dos conflitos ambientais e socioeconômicos decorrentes do desastre, razão pela foi celebrado um Acordo de Ajustamento de Conduta Judicial, visando à reparação integral dos danos, no qual constam como compromitentes a União, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Estado de Minas Gerais, o Estado do Espírito Santo, dentre outros, e como compromissários, a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda.

O acordo abrange recuperar, mitigar, remediar e reparar, inclusive indenizar os impactos socioambientais e socioeconômicos, quando possível, causados pelo rompimento da barragem, além de se prestar assistência social aos impactados.

No que se refere à população atingida, o acordo prevê a elaboração de projetos e de programas agrupados em sete eixos: organização social, infraestrutura, educação, cultura e lazer, saúde, inovação, economia e gerenciamento do plano de ações. O ajuste prevê ainda o retorno à situação anterior, quando possível, visando dar condições de voltar a viver nos locais atingidos pelos danos.

O termo de ajustamento prevê levantar e cadastrar toda a população atingida; traz, também, as disposições referentes ao programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira e o programa de recuperação das escolas, somada à reintegração da comunidade escolar.

Não bastasse isso, aborda questões relacionadas à saúde e à economia, destacando-se o programa de apoio à saúde física e mental da população impactada e o programa de retomada das atividades aquícolas e pesqueiras.

O acesso à informação e a forma de participação da população impactada – e dos diretamente atingidos – também são ressaltados no acordo. Eles terão acesso à informação ampla, transparente, completa e pública, em linguagem acessível, adequada e compreensível a todos, propiciando a participação social, uma das vantagens da solução consensual de conflitos.

²¹⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Samarco**. O desastre. s/d. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 27 maio 2024.

Nesse sentido, além do compromisso firmado no início de 2016, trazendo as medidas a serem adotadas naquele primeiro momento, pós-desastre, além das disposições relativas aos programas e projetos sociais e econômicos, em 2018, foi assinado um termo de ajustamento (TAC Governança), prevendo a participação das pessoas atingidas pelo rompimento da barragem em diversas instâncias decisórias e consultivas do processo de reparação, e o acesso aos atingidos a assessorias técnicas independentes.

A participação das pessoas atingidas nesse processo se mostra importante não apenas para informar sobre suas necessidades, mas como forma de fiscalizar a execução das medidas previstas em termos de ajuste de conduta ou até em decisões judiciais proferidas relacionadas ao caso.

Evidencia-se, desse modo, como um desastre ambiental desencadeia questões complexas relacionadas à população atingida e de que forma a solução consensual pode oferecer soluções mais céleres e eficazes, ao prever não só medidas emergenciais, mas incluir projetos e programas sociais e de reconstrução da infraestrutura necessária para que as pessoas ali possam retomar suas vidas.

4.2 Acordo judicial firmado para a reparação integral relativa ao rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IVA/Córrego Feijão – Brumadinho/MG

Em 25 de janeiro de 2019, três anos após o rompimento da barragem em Mariana, Minas Gerais, houve o rompimento da barragem de minério da Mina Feijão, da empresa Vale S.A (Vale), na cidade de Brumadinho (MG), causando o vazamento de 12 milhões de metros cúbicos de minério²²⁰.

A enxurrada de lama atingiu o centro administrativo da mineradora, a comunidade Vila Ferteco e diversas casas na região rural de Brumadinho. Segundo estimativa apresentada pela Defesa Civil, 24 mil pessoas foram afetadas, de alguma forma, pela tragédia, entre desabrigados, pessoas desaparecidas e vítimas fatais²²¹.

Um desastre dessa magnitude causa efeitos locais e regionais, produz uma infinidade de situações de exposições e riscos, imediatos e de longo prazo. No caso específico de Brumadinho, considerando os dados do Censo Demográfico de 2010, a lama de rejeitos atingiu

²²⁰ BRASIL. IBICT. Ministério da Ciências, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Entenda o desastre**. s/d. Disponível em: <http://brumadinho.ibict.br/entenda-o-desastre/>. Acesso em: 02 abr. 2024.

²²¹ BRASIL. IBICT. Ministério da Ciências, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Entenda o desastre**. s/d. Disponível em: <http://brumadinho.ibict.br/entenda-o-desastre/>. Acesso em: 02 abr. 2024.

9 setores censitários com população estimada em 3.485 pessoas e 1.090 domicílios, representando mais de 10% da população atingida de maneira imediata e direta²²².

Conforme levantamentos preliminares realizados pelos órgãos competentes e por setores técnicos do Ministério Público de Minas Gerais, o desastre causou graves danos ao longo da bacia do rio Paraopeba, atingindo recursos hídricos, flora, fauna, ar, solo e patrimônio cultural da região²²³.

Com a lama correndo o Rio Paraopeba, estima-se que 18 municípios foram atingidos, com 127 a 424 comunidades indígenas, quilombolas, silvicultores e pescadores artesanais, quando considerados raios de 500 a 1.000 metros, numa extensão de 250 km²²⁴. Além das estatísticas apresentadas pelos órgãos oficiais, milhares de pessoas foram atingidas pelo desastre e obrigadas a deixar seus lares, sua comunidade, seu lugar de vida habitual, ensejando o deslocamento interno.

Nota-se que, desastres com rompimento de barragens de mineração são responsáveis por produzir novos riscos ambientais e à saúde. A população afetada soma perdas materiais e emocionais, vendo-se obrigada a deixar seus lares e perdendo entes queridos. A contaminação causada, além da degradação ambiental, traz riscos à saúde humana, sobrecarregando e apresentando novos desafios ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Como forma de solução das complexas questões decorrentes do desastre, firmou-se um Termo de Ajustamento de Conduta judicial, no qual figuram como compromitentes: o Estado de Minas Gerais; o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG); a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG) e o Ministério Público Federal. Como compromissária, a empresa Vale S.A (Vale), responsável pelo Complexo Minerário Paraopeba II – Mina Córrego do Feijão e, por consequência, pelos danos ambientais e socioeconômicos dela decorrentes.

²²² FREITAS, Carlos Machado de.; BARCELLOS, Christovam; ASMUS, Carmen Ildes Rodrigues Fróes; SILVA, Mariano Andrade da; XAVIER, Diego Ricardo. Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. Espaço temático: mineração e desastres ambientais. **Cad. Saúde Pública** 35 (5), 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csp/a/5p9ZRBrGkfrmtPBtSLcs9j/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 2 abr. 2024.

²²³ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. **Relatório**: Rompimento da Barragem de Brumadinho. Brasília, p. 2.287, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho>. Acesso em: 10 jun. 2024.

²²⁴ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. **Relatório**: Rompimento da Barragem de Brumadinho. Brasília, p. 2.287, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Em 15 de fevereiro de 2019, foi firmado compromisso de ajustamento de conduta entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e a Vale, nos autos de inquérito civil instaurado, para a prestação de serviços de Auditoria Ambiental de verificação da segurança e estabilidade das estruturas no complexo citado, e para aferir a efetividade das medidas para conter os rejeitos e recuperação socioambiental de todas as áreas impactadas, homologado por decisão judicial de 4 de abril de 2019.

Além disso, ações civis públicas foram propostas, nas quais houve decisão judicial para o pagamento de valores antecipados como indenização pelos danos causados pela empresa responsável.

O objeto do acordo judicial é definir as obrigações de fazer e de pagar da Vale, buscando à reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados em decorrência do rompimento da barragem, e seus desdobramentos, conforme solução e adequação técnicas definidas para cada situação.

Trata-se de um termo de ajuste no qual não foi possível prevenir a ocorrência dos danos ambientais, restando a opção da reparar e compensar financeiramente os danos causados. Neste caso, pontua-se, em razão da magnitude das lesões ambientais, a dificuldade de se retornar ao *status quo ante*, tendo em vista o potencial destrutivo e a rapidez com que se espalharam os rejeitos.

Apesar da dificuldade, estabeleceu-se como referencial, no que se refere à reparação socioambiental, no ajuste firmado, a situação anterior ao rompimento. Serão compensados os danos considerados irreparáveis.

No que tange às medidas previstas voltadas à população afetada pelo desastre, na qual estão pessoas obrigadas a se deslocarem do seu local habitual de vida, objeto deste estudo, o ajuste firmado prevê projetos, programas e ações voltados especificamente a elas.

Dentre as obrigações estabelecidas nesse aspecto, o termo prevê que a reparação socioeconômica respeitará os modos de vida locais, a autonomia das pessoas atingidas e o fortalecimento dos serviços públicos, além de estabelecer que a população afetada terá participação informada assegurada na concepção, na execução, no acompanhamento e na avaliação dos planos, programas e projetos.

O acordo também prevê o pagamento de R\$ 3 bilhões a ser destinada ao custeio e operacionalização dos Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas. Durante o período de transição, que pode ser de até 3 meses após a homologação do acordo, a Vale se comprometeu a manter o pagamento do auxílio emergencial.

Uma das vantagens do uso do termo de ajuste de conduta como meio alternativo de solução de conflitos é a participação do compromissário e das vítimas do desastre, as quais serão beneficiadas pelo cumprimento do ajuste, no estabelecimento das obrigações a serem cumpridas.

Nesse sentido, o acordo firmado prevê a participação das comunidades atingidas em cada território no detalhamento, monitoramento e fiscalização dos projetos de seu interesse, com o apoio das assessorias técnicas independentes. O processo de participação poderá ser efetivado mediante a realização de audiências públicas.

O compromisso de conduta firmado ainda regulamenta os efeitos que as obrigações nele assumidas terão sobre ações judiciais já propostas, visando maior efetividade no cumprimento e no atendimento das necessidades socioambientais.

Como medidas já executadas pela compromissária, especificamente no que se refere à ajuda humanitária, aponta-se o pagamento do auxílio emergencial às famílias atingidas e o monitoramento da água, garantindo o abastecimento dos locais afetados com água potável. No início de 2023, os moradores voltaram a se encontrar nas ruas da comunidade, após a entrega da praça 25 de Janeiro, do Mercado Central Ipê Amarelo, do Centro de Cultura e Artesanato Laudelina Marcondes e duas cozinhas comunitárias²²⁵.

Além disso, o comércio local também tem sido impulsionado pelo projeto Empreendedorismo Social Comunitário. O fomento ao turismo e aos agricultores locais é objeto de atenção pela compromissária, visando retomar e atender à população afetada pela tragédia.

Destaca-se, ainda, a realização de obras de compensação, uma vez que as pessoas atingidas deixaram de ter, no seu local de vida habitual, o atendimento de suas necessidades básicas, as quais consistem na melhoria de estruturas públicas, como a entrega de creches, obras de pavimentação, drenagem e sinalização de trânsito da estrada entre Córrego do Feijão e Alberto Flores, em Brumadinho, e nova iluminação pública²²⁶.

Desse modo, observa-se, no caso de Brumadinho, como a celebração do termo de ajuste de conduta e, por consequência, a solução negociada do conflito, priorizando a participação da população atingida, tornou a adoção das medidas reparatórias muito mais eficaz e imediata, respondendo aos severos impactos ambientais e sociais causados pelo desastre.

²²⁵ VALE DO RIO DOCE. **Relatório das ações de reparação da Vale nas áreas impactadas pelo rompimento da Barragem B1, em Brumadinho**. Nov. 2023. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/revista-dia-a-dia-da-reparacao-2023>. Acesso em: 03 abr. 2024.

²²⁶ VALE DO RIO DOCE. **Relatório das ações de reparação da Vale nas áreas impactadas pelo rompimento da Barragem B1, em Brumadinho**. Nov. 2023. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/revista-dia-a-dia-da-reparacao-2023>. Acesso em: 03 abr. 2024.

4.3 Termo de Ajustamento de Conduta Parcial – incêndios de grandes proporções no Terminal Exportador de Álcool de Santos (MPSP/MPF)

Após a instauração de dois inquéritos civis para apurar danos decorrentes do incêndio de grandes proporções que atingiu, entre 2 e 10 de abril de 2015, o Terminal Exportador de Álcool de Santos (Teas), o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (Gaema) Núcleo Baixada Santista, e o Ministério Público Federal firmaram Termo de Ajustamento de Conduta Parcial com o Terminal Químico de Aratú (Tequimar), que teve como anuentes o próprio Teas e as empresas Ultracargo, Ultrapar e Raízen Energia²²⁷.

No combate ao incêndio foram utilizados 8 bilhões de litros de água do mar, 426 mil litros de Líquido Gerador de Espuma (LGE), 4 mil litros de Cold-Fire, 4 mil litros de F-500, o que ocasionou o transbordamento das áreas de contenção localizadas ao redor dos tanques e área adjacente ao Cetran-4, atingindo o canal e o manguezal existentes em frente ao imóvel e, por consequência, o Estuário de Santos.

Com a chegada do combate ao incêndio ao estuário, o oxigênio dissolvido na água foi consumido, contribuindo para a mortandade de espécies marinhas que povoavam o estuário naquele momento e região, causando danos não só à fauna, mas também à comunidade de pescadores artesanais que vivem da pesca.

Nesse aspecto, foram realizadas 4 audiências públicas nas cidades de Cubatão, São Vicente, Santos e Guarujá com a participação direta dos pescadores da região, abrindo a oportunidade para entidades representativas dos pescadores apontarem necessidades coletivas no que se refere a uma melhor infraestrutura para atividade da pesca artesanal, visando não só minimizar os danos causados, mas também, compreender e melhorar a atividade da pesca artesanal na região.

Considerando as informações coletadas das comunidades pesqueiras, e estando de acordo que essas comunidades abrigam pessoas economicamente vulneráveis, razão pela qual devem ser prioritariamente beneficiadas com as medidas de mitigação aos danos à ictiofauna, o compromissário assumiu a obrigação de pagar mensalmente o equivalente a um salário mínimo paulista, por 12 meses, a contar do primeiro depósito realizado em setembro de 2019,

²²⁷ MPSP. Gaema, MPF e Tequimar assinam acordo por danos causados pelo incêndio da Ultracargo. 15 maio 2019. Disponível em: <https://mpsp.mp.br/w/gaema-mpf-e-tequimar-assinam-acordo-por-danos-causados-pelo-inc%C3%AAndio-da-ultracargo>. Acesso em: 03 abr. 2024.

aos pescadores artesanais que aderirem ao projeto de manejo de pesca previsto no compromisso, mediante cadastro, até o limite de 2.056 pescadores artesanais identificados.

Nos termos do ajuste firmado, o compromissário poderá fiscalizar amplamente o cumprimento do projeto de manejo de pesca pelos pescadores aderentes e, se eventualmente constatar descumprimento por algum pescador das regras descritas em cartilha, elaborada para instruí-los em relação ao projeto de manejo, poderá buscar perante o Poder Judiciário a autorização para suspender o pagamento e eventual exclusão definitiva.

Não bastasse isso, o compromissário comprometeu-se à obrigação de dar consistente no pagamento do valor de R\$ 15.296.000,00 para o custeio de obras e equipamentos de infraestrutura para atividade de pesca às comunidades pesqueiras, estimados a partir de avaliação preliminar.

Destaca-se a obrigação de se pagar o valor a ser destinado ao custeio de projetos voltados ao aprimoramento da qualificação profissional dos pescadores, através de cursos de capacitação para boas práticas de manipulação e de conservação do pescado; importância do meio ambiente, pesca responsável e sustentabilidade; cursos de empreendedorismo – economia solidária, cooperativismo, processamento do pescado, aquicultura (apoio e desenvolvimento), alternativas de renda (turismo e artesanato), além de informações de monitoramento da atividade pesqueira, visando proporcionar registros da atividade e cartografia dos territórios de pesca, entre outros.

Assim, o termo de ajuste firmado traz relevantes disposições voltadas à população vulnerável atingida pelo incêndio, especificamente, às comunidades de pescadores artesanais. O combate ao incêndio de grandes proporções acabou impactando no nível de oxigênio das águas, ensejando a mortandade dos peixes.

A pesca é a atividade que garante a sobrevivência das comunidades de pescadores, razão pela qual, se não houvesse a compensação dos danos a essa população, muito provavelmente haveria o deslocamento humano da região, já que não seria mais possível exercer a atividade no local até que o meio ambiente se restabelecesse.

O compromisso de ajuste firmado, neste caso, é de grande importância para se garantir, além da compensação pelos danos causados, a manutenção da população atingida no seu local de vida habitual, mediante a compensação financeira pelo período estabelecido, e pela elaboração de um projeto de manejo, adequando-se a atividade de pesca na região às normas ambientais.

Por fim, o termo de ajustamento de conduta destaca que, apesar de haver discordância dos compromitentes a respeito da suficiência das medidas para compensar os danos causados,

será constituída comissão técnica para definir critérios de obtenção de informações e avaliação de resultados das medidas adotadas; será responsável, inclusive, pela indicação de medidas de compensação complementares ou valor em dinheiro a ser pago como indenização, se necessário.

Essa previsão evidencia a vantagem da solução consensual do conflito, tendo em vista que, se ainda houvesse alguma discordância entre os compromitentes, o que na esfera judicial poderia levar meses ou até anos para resolver, foi possível estabelecer uma forma de solução ao se constituir uma comissão técnica para esclarecer eventuais dúvidas sobre a suficiência das medidas adotadas.

Desse modo, o compromisso de ajustamento de conduta firmado neste caso demonstra a efetividade da solução extrajudicial na solução de conflitos de direitos transindividuais, atendendo-se, da forma mais célere possível, as necessidades da população afetada pela degradação do meio ambiente.

4.4 Termo de Ajustamento de Conduta – contaminação do solo e parcelamento irregular, Bairro Itatinga, Município São Sebastião (MPSP)

Após a instauração de inquéritos civis para apurar danos ao meio ambiente e à saúde da população do bairro de Itatinga, Município de São Sebastião, decorrentes da contaminação do solo e lençol freático por substância identificada como “oleosa”, área objeto de parcelamento irregular do solo para a construção de moradias por moradores de baixa renda, verificou-se a necessidade de se adotar medidas para retirar a população do local e relacionadas à saúde das pessoas afetadas, e a adoção de providências referentes à reparação dos danos ambientais constatados.

Nesse sentido, foi celebrado termo de ajustamento de conduta com a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras, apontada como responsável pela degradação ambiental, e o Município de São Sebastião, o qual foi omisso no dever de fiscalizar o parcelamento irregular existente na região afetada, visando à desocupação e à reabilitação da área localizada no bairro de Itatinga atingida pelos danos.

No termo firmado, estabeleceu-se a realização de reunião, na qual a compromissária se obrigou a oferecer à população afetada indenização para a desocupação voluntária dos imóveis, em prazo não superior a 60 dias contados a partir da notificação dos proprietários. O valor da indenização deve ser o valor médio de mercado do imóvel, apurado por profissionais idôneos

e capacitados para essa finalidade. Os proprietários/possuidores, porém, que não aderissem ao programa de desocupação voluntária teriam seus imóveis expropriados pelo Município.

Não bastasse isso, a compromissária assumiu a obrigação, após o processo de desocupação, demolição e limpeza (remoção do entulho) das áreas, de planejar e executar a investigação para subsidiar o projeto de remediação da área atingida.

No inquérito civil n. 14.0701.0000146/2014, foi celebrado aditamento do termo de ajuste antes firmado, contemplando ações relacionadas à saúde da população, objeto do inquérito civil público n. 14.0677.0001658/2012.

O objeto do aditamento é a continuidade do processo de remediação/reabilitação da área localizada no Bairro de Itatinga, com a realização de estudo de saúde aplicado à “população de estudo”, formada por moradores de domicílios localizados até o limite de 200 m² a partir dos limites externos da área contaminada, excluindo-se aqueles que ingressaram com ações judiciais face a Petrobras ou Transpetro por pedidos relacionados a questões de saúde ou dela decorrente, aqueles residentes na área há menos de 5 anos do início do estudo de saúde, além da implantação de projeto social no bairro atingido.

O aditamento ainda prevê a destinação de recursos pela compromissária ao Estudo Transversal da Morbidade Autorreferida Associada a Exposição aos Metais Tóxicos e Hidrocarbonetos Totais de Petróleo sobre a Saúde da População Residente no Bairro de Itatinga, e a projeto social selecionado conforme critérios do Programa Petrobras Socioambiental por meio de convênio específico.

Assim, é possível observar no compromisso de ajuste de conduta firmado, e no aditamento, ações voltadas especificamente à população atingida pela degradação ambiental causada. Foi necessário o deslocamento dos moradores da região, tendo em vista a contaminação do solo e lençol freático por resíduos tóxicos, ensejando a adoção de medidas relacionadas à saúde desta população.

Ressalta-se a importância de uma solução eficaz e com efeitos imediatos no caso concreto, uma vez que o dano ambiental constatado trouxe prejuízos à saúde da população da região, os quais poderiam ter sido agravados se a solução do conflito tivesse dependido da propositura de ações judiciais.

O título executivo extrajudicial formado é mais um exemplo da efetividade da solução negociada, tendo em vista a possibilidade de se estabelecer obrigações, não apenas à empresa responsável, mas também ao Município que se omitiu na fiscalização e que deve colaborar na execução das obrigações estabelecidas no compromisso.

4.5 Termos de Ajustamento de Conduta – áreas de risco de deslizamento no Município de Mairiporã, Terra Preta – Jardim Jubion e Henrique Martins (MPSP)

O *parquet* paulista instaurou inquéritos civis, pelo seu núcleo Gaema, para apurar a ilegalidade de construções em área de risco de deslizamento, deslocamento rochoso e enxurradas no Município de Mairiporã, área mapeada como Terra Preta, Jardim Jubion, que tinha cerca de 6 moradias ameaçadas, e Henrique Martins, com 112 moradias ameaçadas, ambas com risco de deslizamento, conforme indicado por estudo elaborado pelo Instituto Geológico em 2012.

No âmbito dos procedimentos investigatórios, foram firmados termos de ajustamento de conduta com a municipalidade, nos quais o poder público assumiu a obrigação, dentre outras, de cadastrar todas as famílias, com número de ocupantes por unidade, de todas as construções existentes nos locais ameaçados, e notificar os moradores para não mais edificarem nos lotes e nas suas porções ainda não ocupadas.

Além disso, o Município se comprometeu a desocupar os imóveis ali existentes, conforme a indicação pelo Serviço Geológico do Brasil, pela Coordenadoria da Defesa Civil de Mairiporã ou por qualquer órgão competente, removendo os seus ocupantes para outros imóveis sem restrições ambientais ou urbanísticas, a exemplo do empreendimento referente ao “Programa Minha Casa Minha Vida”.

Após a desocupação dos imóveis, deve ser realizada a demolição e a recuperação ambiental das áreas de risco, utilizando-se dos parâmetros estabelecidos na Resolução n. 32/14 da Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

O poder público ainda se comprometeu a realizar a fiscalização efetiva do uso e da ocupação das áreas especificadas, praticando todos os atos eficazes à repressão, prevenção e correção das infrações, respaldados pelo exercício do poder de polícia.

Estes dois compromissos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo com o Município de Mairiporã são relevantes para exemplificar a tutela preventiva exercida por meio da formação de títulos executivos extrajudiciais.

Ao se estabelecer a obrigação de desocupar os imóveis com a retirada das famílias dos locais em áreas de risco de deslizamento, previne-se que a população ali residente seja afetada por um desastre e, por consequência, seja obrigada a se deslocar, em uma situação emergencial, evitando-se até a perda, muitas vezes, de vidas.

Por fim, a celeridade na solução e a produção de efeitos imediatos decorrentes da solução consensual nestes casos são determinantes para se prevenir um impacto humano em razão da degradação ambiental constatada.

5 CONCLUSÃO

Na busca pelo desenvolvimento industrial e tecnológico nas últimas décadas, observou-se o desequilíbrio na intervenção do homem na natureza, gerando uma acentuada degradação ambiental e o esgotamento de recursos naturais. Essa intervenção desenfreada ao longo dos anos trouxe como resultado inúmeros desastres ambientais, os quais têm ocasionado, de maneira cada vez mais frequente, o deslocamento da população afetada.

O deslocamento ambiental interno, objeto deste estudo, consiste no deslocamento forçado populacional ocasionado em razão de alteração ambiental, dentro do mesmo Estado, ou seja, não há o transpasse de fronteiras. Nestes casos, a população atingida é obrigada a se deslocar por não ser mais possível a subsistência em seu local de vida habitual.

Os locais menos desenvolvidos são os que possuem menor capacidade tanto na prevenção como na absorção dos impactos da degradação e desastres ambientais, razão pela qual se mostra de extrema relevância a assistência à população envolvida. Assim, os impactos das alterações ambientais serão sentidos, de maneira mais intensa, em locais nos quais a vulnerabilidade social e econômica é mais evidente.

Além de agravante aos impactos ambientais, a vulnerabilidade ainda pode ser vista como causa geradora de degradação, pois se observa, em regiões mais pobres, maior intervenção ao meio ambiente, como desmatamento de vegetação nativa e ocupação de encostas.

Não se pode olvidar ainda dos impactos gerados no território que irá receber as pessoas ambientalmente deslocadas, as quais precisarão de pronto atendimento para as necessidades básicas como saúde, moradia e alimentação, gerando, portanto, a responsabilidade compartilhada e a necessidade de cooperação para uma resposta eficiente às demandas apresentadas pela população atingida.

Nesse cenário, mostra-se a relevância de uma proteção específica, em âmbito internacional e nacional, das pessoas deslocadas em razão de alterações ambientais. Ainda neste contexto, apresenta-se a importância na forma escolhida para solucionar conflitos ambientais, especificamente aqueles envolvendo população deslocada internamente.

A solução destes conflitos envolve direitos metaindividuais, multiplicidade de interessados. Deve-se entender como melhor solução aquela que atender, de maneira mais célere e eficaz, as necessidades humanas e a reparação integral do dano, nos casos em que não foi possível preveni-lo.

Nesse sentido, quanto ao aspecto de efetivação dos direitos e à forma de solução de conflitos, a massificação das relações sociais e a globalização econômica e cultural trouxe desafios na defesa e na proteção de direitos metaindividuais, a demonstrar a insuficiência do modelo processual antigo. O direito do consumidor e o direito ambiental marcaram, assim, o início do movimento reformador.

No intuito de se buscar meios efetivos de proteção dos direitos difusos e coletivos, surgem os meios alternativos de solução de conflitos, o uso da composição e da mediação, dentre os quais se encontra o compromisso de ajuste de conduta.

O termo de ajustamento de conduta foi inserido, inicialmente, no ordenamento jurídico brasileiro pelo ECA e, posteriormente, introduzido pelo CDC. O art. 5º, § 6º, da LACP, prevê a sua celebração pelos órgãos públicos. Além disso, a Lei 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, previu a celebração de termo de ajuste pelos órgãos integrantes do SISNAMA.

No que se refere à natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta, foram abordadas neste estudo as divergências doutrinárias acerca do tema. Sustenta-se que o ajuste possui natureza de negócio jurídico bilateral, daí a possibilidade de transação. Os elementos passíveis de negociação são aqueles relacionados ao cumprimento das obrigações, tendo em vista a indisponibilidade dos bens jurídicos tutelados.

A legitimidade para a celebração do compromisso, por sua vez, é dos órgãos públicos legalmente legitimados. Há diferença para aqueles que precisam demonstrar a relação com a atividade desenvolvida. No acordo judicial, não há limitações quanto aos colegitimados para a celebração do termo de ajustamento de conduta, tendo em vista que haverá a atuação do Ministério Público como fiscal da lei e a presença do magistrado.

O objeto do ajuste também se mostrou relevante para o estudo, pois poderá englobar toda a matéria de direito metaindividual ou apenas parte dela, prosseguindo-se as investigações, se o caso. Nesse ponto, o caráter transacional do ajuste ganha especial importância na solução dos conflitos, uma vez que as obrigações serão estabelecidas visando ao melhor desfecho para o caso concreto. Para além disso, o caráter cominatório está presente, buscando compelir o compromissário ao cumprimento do acordo.

Dessa forma, o termo de ajustamento de conduta revela-se importante meio alternativo de solução de conflitos de direitos transindividuais, especificamente em casos de grande dimensão e na proteção do meio ambiente.

A solução negociada propiciada pela celebração do compromisso apresenta vantagens se comparada à busca de soluções pela via judicial, especificamente no que tange à efetividade. A negociação possibilita o contato direto entre o interessado e o poder público, os quais estabelecerão as obrigações a serem cumpridas, buscando a melhor solução ao caso concreto. Essa característica justifica a redução do índice de inadimplemento das obrigações assumidas, uma vez que o responsável pelo seu cumprimento participou de todo o processo de elaboração do ajuste.

Outro ponto importante é a celeridade e a efetividade apresentadas pela solução consensual. Algo que poderia levar meses, ou até anos para ser solucionado em uma ação judicial, pode ter efeitos imediatos quando estabelecido por meio de termo de ajustamento de conduta.

A vantagem de irradiar efeitos imediatos, quando pensada na solução de conflitos ambientais, pode ser o fator determinante para se evitar a ocorrência de um dano, inclusive, de grandes proporções, visto que poderá obrigar o poder público a adotar medidas preventivas a fim de evitar a degradação ou medidas voltadas a preservar a vida humana, como a retirada de famílias de áreas de risco.

Nos compromissos de ajustamento de conduta em matéria ambiental, deve-se buscar, prioritariamente, a solução que evite a lesão ou a ameaça de lesão ao meio ambiente, atendendo-se ao princípio da prevenção. Caso não seja possível, uma vez ocorrida a degradação ambiental, a reparação deve estabelecer o retorno à situação anterior ao dano (*status quo ante*). Apenas na impossibilidade de reparação integral dos danos constatados é que se recorre à compensação ambiental ou à indenização dos danos causados.

O termo de ajustamento de conduta como título executivo extrajudicial garante estabilidade e segurança ao bem protegido, devendo ser executado se verificado seu inadimplemento. Nesse aspecto, apesar da divergência doutrinária, o título formado deve ser respeitado pelos demais colegitimados e terceiros, e só pode ser invalidado nos casos de vícios em sua formação.

Nesse contexto, a solução consensual através da celebração do compromisso de ajuste de conduta tem especial relevância na materialização dos direitos dos deslocados ambientais internos.

Nos últimos anos, a degradação ambiental, pela primeira vez na história, tem causado mais deslocamentos populacionais que os conflitos armados e guerras. Com a intervenção do homem na natureza, sem a observância do princípio do desenvolvimento sustentável, observa-se a ocorrência, cada vez maior, de desastres e de esgotamento dos recursos naturais.

As pessoas afetadas pelas alterações ambientais que são obrigadas a se deslocarem, internamente, do seu local de vida habitual, geram inúmeras outras questões ao Município no qual serão acolhidas. Em razão de um desastre ambiental, a população afetada, que antes disso vivia em sua comunidade, pode ser obrigada a se deslocar, uma vez que o local atingido pode não oferecer mais os requisitos mínimos para subsistência.

Com o deslocamento – destacando-se que o deslocamento tratado neste estudo é aquele que não transpassa as fronteiras do Estado, ou seja, o deslocamento interno – o Município que acolher essa população precisará lidar com questões de abrigo em um primeiro momento, de moradia, emprego, saúde e educação, já que todo o sistema pode ser sobrecarregado com a chegada de novas pessoas com necessidades básicas de acolhimento.

Nesse cenário, destaca-se a importância do termo de ajuste de conduta na solução destes conflitos e na garantia dos direitos da população deslocada. Considerando que o ajuste proporciona o contato direto entre o poder público e o responsável pelos danos ou pela ameaça de dano, além de propiciar a participação das pessoas envolvidas, possíveis vítimas ou pessoas em situação de risco, ou ainda, que já tenham sido afetadas pelo dano, apresenta-se como instrumento alternativo de solução do conflito bastante eficaz e célere.

O compromisso permite estabelecer obrigações com o ente público e com o responsável pelo dano, possibilitando a participação de demais órgãos, se necessário, para solucionar a questão. Possibilita, ainda, a multiplicidade de interessados visando facilitar a solução consensual. É possível, ainda, a realização de estudos técnicos, se houver necessidade. O prazo para o cumprimento das obrigações pode ser acordado segundo as condições do caso concreto e o risco apresentado pela situação, garantindo-se a preservação dos direitos envolvidos.

No deslocamento humano preventivo, ou seja, para evitar danos mais significativos, por exemplo, a retirada de famílias de áreas de risco, é comum o poder público se obrigar a cadastrar as famílias envolvidas e providenciar moradia segura à população afetada. Além disso, no mesmo termo de ajuste, é possível estabelecer obrigações relacionadas à área da saúde e educação, como o atendimento em unidades básicas de saúde e a realocação das crianças em escolas estaduais ou creches.

Se ocorrerem desastres, a situação se torna mais urgente para o atendimento das necessidades básicas da população atingida, hipótese na qual o termo de ajustamento se mostra ainda mais benéfico para solucionar questões, já que poderá produzir seus efeitos imediatamente.

Por fim, foram analisados termos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, ressaltando-se o caso de Brumadinho, no qual o ajuste foi

firmado, além do *parquet* paulista, com outros compromitentes, visando exemplificar como o compromisso pode trazer maior efetividade e celeridade à solução de conflitos ambientais, especificamente aqueles que tiveram reflexos na população local.

O estudo de casos possibilitou verificar e concretizar quais obrigações assumidas pelos interessados e órgãos públicos podem ser mais efetivas na prevenção dos danos ou na sua reparação integral.

Ante o exposto, evidencia-se que o termo de ajustamento de conduta é instrumento de solução consensual de conflitos com alta eficácia na solução de conflitos ambientais, especialmente àqueles envolvendo o deslocamento populacional. Isto porque, além de propiciar a negociação de suas cláusulas com todos os interessados e responsáveis, irradia seus efeitos imediatamente, poupando, muitas vezes, anos de discussão caso demandas dessa natureza sejam levadas ao Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. São Paulo: RT, 2021.

ACNUR. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos**. Introdução: metas e objetivos. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

ADGER, W. Neil. **Vulnerability**. Global Environmental Change 16. Amsterdã: Elsevier, 2006. Disponível em: https://www.geos.ed.ac.uk/~nabo/meetings/glthec/materials/simpson/GEC_sdarticle2.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5. ed. São Paulo: RT, 2015.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da ação civil pública**. São Paulo: RT, 2001.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. **Negócio jurídico: existência, validade e eficácia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (org.). **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos. Responsabilidade civil pelo dano e ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 3, n. 9, p. 10-52, jan.-mar. 1998.

BORRÀS, Susana; FELIPE, Beatriz. Las migraciones ambientales: um análisis de las actualizaciones jurídico-políticas. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra, ...[*et al.*] (org.); ALLGAYER, Amanda ...[*et al.*] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

BRASIL. IBICT. Ministério da Ciências, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Entenda o desastre**. s/d. Disponível em: <http://brumadinho.ibict.br/entenda-o-desastre/>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Mariana**. Disponível em: www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Tragédia Mariana**. Disponível em: www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/08/09/interna_gerais,890448/milhares-de-acoessobre-a-tragedia-de-mariana-se-arrastam-na-justica.shtml. Disponível em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ministério Público questiona acordo entre União, Estados de MG e ES, Samarco, Vale e BHB Biliton**. Disponível em: www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/nota-a-imprensa-2013-ministerio-publico-questiona-acordo-entre-uniao-estados-de-mg-e-es-samarco-vale-e-bhb-biliton. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**, Resp. 725257/MG, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, j. 10-4-2007.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.071.741/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24-03-2009.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**, 1ª Turma, AgInt no REsp 1568892/RS 2015/0297970-2, j. 06-06-2022, Rel. Min. Gurgel de Faria, public. 10-6-2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1887694/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, j. 27-10-2020, DJe 12-11-2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.). **Introdução ao direito ao meio ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CAPDEVILLE-CAVEDON, Fernanda de Salles; LAVIEILLE, Jean Marc; PRIEUR, Michel. O projeto de Convenção de Limonges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda ... [et al.] **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988 (reimpresso em 2002).

CAPPELLI, Sílvia (coord.). **Compromisso de ajustamento ambiental: análise e sugestões para aprimoramento**. Elaborado pelo Instituto “O direito por um planeta verde”. https://www.planetaverde.org/arquivos/projetos/arquivo_081213_6910.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

CARSON, Rachel. **Silent spring**. Fortieth Anniversary Edition (1962). Boston/New York: Mariner Book, 2002.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigos. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

CATALÁ, Lucía Gomes. **Responsabilidad por daños ao medio ambiente**. Pamplona: Editorial Aranzadi, 1998.

CIOCCHETTI DE SOUZA, Motauro; FUNARI, Marcos Roberto. Inquérito civil e ajustamento de conduta: aspectos atuais. *In*: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. São Paulo: RT, 2020.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. **Relatório**: Rompimento da Barragem de Brumadinho. Brasília, p. 2.287, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho>. Acesso em: 10 jun. 2024.

CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

CONVENÇÃO DE KAMPALA. **Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África**. Adoptada pela Cimeira Especial da Uniao, realizada em Kampala, no dia 23 de outubro de 2009. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e o meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DANNREUTHER, Roland. **International security**: the contemporary agenda. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2013.

DRC PROFESSIONAL. **New report**: displacement is projected to increase by more than 5.4 million people in the coming two years. 13 mar. 2023. Disponível em: pro.drc.ngo/resources/news/new-report-displacement-is-projected-to-increase-by-more-than-5-4-million-people-in-the-coming-two-years/?campaign={campaign}&adgroup={adgroup}&creative=675101637007source=google_ads&medium=grants&keyword=&content={content}&time=2023&gad_source=1&gclid=CjwKCAiAopuvBhBCEiwAm8jaMcfNOvVOO_tq68PxlVvtv14xJG6KxJWo7UjnuYpKF0aiZorxcvshMhoCMcIQAvD_BwE. Acesso em: 5 mar. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 16. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. United Nations Environment Programme, 1985.

FARIAS, Talden. Termo de ajustamento de conduta e resolução negociada de conflitos. *In*: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. São Paulo: RT, 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). *In*: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei n. 7.347/1985: 15 anos**. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito processual ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FREITAS, Carlos Machado de.; BARCELLOS, Christovam; ASMUS, Carmen Ildes Rodrigues Fróes; SILVA, Mariano Andrade da; XAVIER, Diego Ricardo. Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. Espaço temático: mineração e desastres ambientais. **Cad. Saúde Pública** 35 (5), 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/5p9ZRBrGkfrmtPBtSLcs9j/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 2 abr. 2024.

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

GRAY, Richard. Os trágicos números de Chernobyl acobertados pelos soviéticos que agora vêm à tona. **BBC News**. 10 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-49256601>. Acesso em: 28 fev. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações Ambientais de hoje e de amanhã. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman V. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RT, 1993.

GRINOVER, Ada Pellegrini (org.) **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. **Os processos coletivos nos países de civil law e common law**. Uma análise de direito comparado. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.

HOLANDA, Marcelo. **O direito humano de não ser um deslocado forçado ambiental: um estudo a partir dos últimos desastres ambientais em Barcarena no Pará**. Rio de Janeiro: Telha, 2020 (*ebook*).

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Cambio climático 2014.** Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas, 2014. Disponível em: http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

INTERNATIONAL Displacement monitoring center; NORWEGIAN refugee council. **Global Report on Internal Displacement 2016.** Ginebra: NRC, 2016.

KLOEPFER, Michael. **Umweltrecht.** 3. ed. Munchen: Verlag C. H. Beck, 2004.

KOKKE, Marcelo. O desastre de Mariana: vulnerabilidades jurídicas e sociais. *In:* “JUBILUT, Liliana Lyra, ... [et al.] (org.); ALLGAYER, Amanda... [et al.] **Refugiados Ambientais.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

LEAL, César Barros. Breves notas sobre refugiados ambientais e seu desafio na contemporaneidade. *In:* (coord.) CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; LEAL, César Barros. **Direitos humanos e meio ambiente.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública.** 3. ed. São Paulo: RT, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública:** em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 14. ed. São Paulo: RT, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Código de Processo Civil comentado. 3. ed. São Paulo: RT, 2018.

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis.** São Paulo: RT, 2012.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENEZES CORDEIRO, António Manuel da Rocha e. **Tratado de direito civil português.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

MILARÉ, Édís. Ação Civil Pública por dano ao meio ambiente. *In:* MILARÉ, Édís (coord.). **Ação Civil Pública:** Lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: RT, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Samarco.** O desastre. s/d. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 27 maio 2024.

MPMG. **Rompimento da barragem de Fundão, em Mariana:** resultados e desafios cinco anos após o desastre. 29 out. 2020. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/rompimento-da-barragem-de-fundao-em-mariana-resultados-e-desafios-cinco-anos-apos-o-desastre.shtml>. Acesso em: 27 maio 2024.

MPSP. **Gaema, MPF e Tequimar assinam acordo por danos causados pelo incêndio da Ultracargo**. 15 maio 2019. Disponível em: <https://mpsp.mp.br/w/gaema-mpf-e-tequimar-assinam-acordo-por-danos-causados-pelo-inc%C3%AAndio-da-ultracargo>. Acesso em: 03 abr. 2024.

NERY, Ana Luiza. **Teoria geral do termo de ajustamento de conduta**. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 17. ed. São Paulo: RT, 2018.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 19. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

NEVES, Thiago Burlani; PORTANOVA, Rogério da Silva. A atuação jurídica para a preservação de saberes de grupos hipossuficientes para que se busque o equilíbrio ecológico. *In*: CUNHA, Belinda Pereira da; MELO, Melissa Ely; BRUZACA, Ruan Didier. **Direito, ambiente e complexidade**: estudos em homenagem ao Ministro Herman Benjamin. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

ONU. **Sobre o PNUMA@50**. Disponível em: <https://www.unep.org/50-years/pt-br/sobre-o-pnuma50>. Acesso em: 17 mar. 2023.

ONU. **Número de migrantes internacionais no mundo chega a 272 milhões**. 27 nov. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1696031>. Acesso em: 1 jul. 2021.

ONU Brasil. **A ONU e o meio ambiente**. 16 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 17 mar. 2023.

ONU NEWS. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. 28 jul. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 7 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). Glossário sobre Migración. *Derecho Internacional sobre Migración*, n. 7, Ginebra: OIM, 2006. Disponível em: http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos_basicos_de_migracao_segundo_a_oim.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; ARAUJO NETO, Reginaldo Alves Lins de. **A proteção nacional e internacional aos deslocados ambientais**: os deslocados do sertão nordestino brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PENTINAT, Suzana Borràs. Refugiados ambientales: el nuevo desafio del derecho internacional del medio ambiente. **Revista del Derecho Valdivia**, v. 19, n. 2, p. 85-108, maio 2006.

PIZZOL, Patricia Miranda. *In*: BUENO, Cassio Scarpinella (coord.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2017.

PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE. **Projet de Convention Relative au Statut International Des Déplacés Environnementaux 2008-2009**. Disponível em: https://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/volume_39/39-12-convention.pdf. Acesso em: 2 jul. 2021.

RAMOS, Erasmo Marcos. **Direito ambiental comparado Brasil-Alemanha-EUA**: uma análise exemplificada dos instrumentos ambientais brasileiros à luz do direito comparado. Maringá: Midiograf II, 2009.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SHIMURA, Sérgio. **Tutela coletiva e sua efetividade**. São Paulo: Método, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SOUZA, Karla Karolina Harada. **Direito humano ao meio ambiente, vulnerabilidade e alterações ambientais**: justiça geracional e deslocados ambientais. 2019. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

TOLENTINO, Zelma Tomaz; PAIXÃO, Liziane Oliveira da Silva. **Deslocados ambientais**: uma análise sob a perspectiva das propostas de proteção jurídica específica. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=51aba2c838a770fb>. Acesso em: 10 jun. 2024.

UNESCO. Consejo Internacional de Ciencias Sociales; Instituto de Estudios para el desarrollo. **Informe Mundial sobre Ciencias Sociales**, 2016.

UNHCR Global Trends 2019. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.101895878.634347871.1660567937-847147464.1660567937 Acesso em: 15 ago. 2022.

VALE DO RIO DOCE. **Relatório das ações de reparação da Vale nas áreas impactadas pelo rompimento da Barragem B1, em Brumadinho**. Nov. 2023. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/revista-dia-a-dia-da-reparacao-2023>. Acesso em: 03 abr. 2024.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos e a posição do Ministério Público. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 161, p. 40-53, jan.-mar. 1993.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação nos interesses difusos e coletivos. *In*: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública**: Lei n. 7.347/1985: 15 anos. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

VALÊNCIA VILLA, Hernando. **Diccionario Espada de Derechos Humanos**. Prefácio de Baltasar Garzón. Madrid: Espasa Calpe, 2003.

YOSHIDA, Consuelo. Atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na tutela do meio ambiente. O inquérito civil e a ação civil pública. **Revista do Direito da Universidade Ibirapuera**, v. 1, n. 1, p. 173-190, 1998.

ZAVASCKI, Teori A. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: RT, 2017.

ZETTER, Roger; BOANO, Camillo; MORRIS, Tim. Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. **Forced Migration Policy Briefing 1**, Oxford: RSC/ODID/University of Oxford, nov. 2008.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS

(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 10520: 2023 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2021 – Informação e documentação – Resumo, resenha e resensão – Apresentação

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação