

Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – Teoria e Prática

*Liani Mônica Guedes de Freitas Rodrigues**

Sumário: 1. Conceituação geral – 2. Origem no universo jurídico pátrio – 3. Definição legal e natureza jurídica – 4. Requisitos – 5. Características do Instituto – 6. Participantes – 7. Atuação do Ministério Público – 8. Aspectos Práticos do Compromisso de Ajustamento – 9. TAC: forma de injunção e controle da constitucionalidade da lei – 10. Conclusão.

1. Conceituação geral:

Termo, no senso comum é a expressão do pensamento. No mundo jurídico exprime a redução formal — escrita — de diligências, determinações legais, ordenações.

Compromisso, em sentido vulgar, é tomado na acepção de obrigação qualquer assumida por uma pessoa. *Silva* (1987) explica significar promessa de cumprir fielmente os encargos que lhe são atribuídos.

Ajustamento, revela sempre a idéia do acordo feito entre partes interessadas na solução amigável de um caso. Também pode exprimir a adequação de dado comportamento que se apresenta como violador.

Conduta é maneira de alguém se conduzir, se comportar, procedimento, comportamento (Koogan e Houaiss, 1993).

O conjunto das expressões *termo de compromisso de ajustamento de conduta*, poderá, portanto, vir a ser conceituado como sendo um documento escrito contendo a promessa de adequar certo procedimento a um padrão de comportamento adotado.

2. Origem no universo jurídico pátrio:

O termo de compromisso de ajustamento de conduta – TAC, ingressou no universo jurídico com a função de solucionar de forma rápida e eficiente os conflitos coletivos eventualmente surgidos no convívio social. E de fato, esse documento vem permitindo imprimir

*Promotora de Justiça do Ministério Público do Amazonas

celeridade preventiva e poder reparatório em defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, nas mais diversas áreas (meio ambiente, consumidor, erário, direitos do cidadão etc.).

No direito brasileiro o TAC surgiu no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 211). O molde atual foi criado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), no seguinte talho:

Art.113. Acrescente-se os seguintes §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:

.....
§ 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.

3. Definição legal e natureza jurídica:

Certas categorias de interesses difusos e coletivos nem sempre possuem valor patrimonial ou representam para os seus titulares um interesse de conteúdo econômico.

Não há, por exemplo, como quantificar um dano causado a bem de valor histórico ou artístico para o qual não caiba restauração. Impossível aceitar a concretização de acordo que se aceitasse apenas a diminuição da poluição de um determinado rio, a veiculação de uma propaganda menos enganosa ou a distribuição de um produto alimentar menos nocivo à saúde.

Dado o relevante aspecto social e o número de pessoas afetadas, justifica-se a vedação de se transacionar em tema vinculado a interesse indisponível. O art. 841 do CCB admite a transação só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado. No dizer de *Monteiro* (1975) :

... a transação constitui ato jurídico bilateral, pelo qual as partes, fazendo-se concessões recíprocas, extinguem obrigações litigiosas ou duvidosas. Torna-se assim essencial à transação: a) reciprocidade do ônus e vantagens; b) existência e litígio, dúvida ou controvérsia entre as partes.

Diferentemente, os interesses difusos e coletivos transcendem ao interesse individual de seus titulares. Nesse particular, O ART. 5º, §

3º, da Lei 7.347/85 estabelece, em caso de desistência infundada ou abandono da ação postulada via associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a sua titularidade. O preceito é típico de um regime de indisponibilidade, afastando a transação como meio de composição dos respectivos conflitos.

O comando legal do §6º, do art. 113 do CDC diz que os órgãos públicos legitimados para propor a ação civil pública poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais.

A um primeiro exame, poder-se-ia considerar o TAC como um acordo firmado entre o órgão público legitimado para a ação civil pública e aquele que está vulnerando o interesse difuso ou coletivo protegido pela lei. Não obstante, a figura não se compadece com a dos negócios bilaterais, de natureza contratual, jamais podendo ser definida como um acordo.

A lei determina que o ajustamento da conduta se fará às exigências legais, donde se conclui que o procedimento objeto do termo não correspondia às exigências legais, senão nada haveria para ajustar. Daí, procede o ensino de *Carvalho Filho* (1990:202):

[TAC é] ... o ato pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais.

Portanto, distinto do acordo ou da transação, a natureza jurídica desse instrumento “é de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente”, acentua o autor em destaque (1990:202).

4. Requisitos:

Mais a frente, *Carvalho Filho* (1990:203) aponta dois requisitos de validade do compromisso de ajustamento de conduta:

1. *Subjetivo* : o ato para ser válido conterà a manifestação de vontade do responsável pela violação e a participação formal do órgão público que tomou o compromisso.

2. *Objetivo*: o ato conterà detalhadamente a promessa de que certa conduta se adequará à lei, seja por ação ou omissão, bem como as providências a serem adotadas para que o comportamento se ajuste às exigências legais.

5. *Características do Instituto*:

1. *Formal*: deverá ser escrito e sujeito à formalização, por instrumento público ou privado. Não pode ser verbal, nem tácito, principalmente diante da participação formal do órgão público. Deverá estar presente o princípio da publicidade (CF, art. 37), que tem como uma de suas manifestações a instrumentalização formal das manifestações de vontade.

2. *Extrajudicial* : normalmente se origina de procedimento administrativo, ou de inquérito civil, quando tramita no Ministério Público. Não há intervenção do Judiciário neste caso, cabendo a tramitação do procedimento perante a unidade orgânica responsável pela colheita do compromisso.

3. *Judicial* : firmado pelo réu perante o juiz e no curso da ação civil pública.

Carvalho Filho (op.cit, p. 205) ressalva que “apesar de firmado perante o órgão jurisdicional, o instrumento sempre será autônomo, já que se trata de título executivo extrajudicial *ex vi legis*”. Também será o compromisso judicial instrumentalizado, quando firmado dentro do processo em curso, sujeito à homologação judicial.

4. *Unipessoal*: aquele em que a promessa de ajustar a conduta às exigências legais é garantida apenas por uma pessoa.

5. *Pluripessoal*: na hipótese de serem vários compromitentes (os que prometem ajustar suas condutas). Nada impede, a existência de vários compromissários, órgãos públicos co-legitimados que se unem para adequar conduta ofensiva.

6. *Cominatório*: dispõe a lei que o compromisso de ajustamento de conduta é firmado mediante cominações. De nada adiantaria a

promessa de cumprir as exigências legais se não houvesse previsão de penalidade para o caso de descumprimento.

Carvalho Filho (ibidem, p. 205) assevera: "... para haver efetividade jurídica, é obrigatório (e nunca facultativo!) que no instrumento de formalização esteja prevista a sanção para o caso de não cumprimento da obrigação".

A regra consiste em fixar sanção pecuniária por dia de atraso de cumprimento. Poderá, também, ser estabelecida sanção de natureza diversa, a exemplo da suspensão de atividade ou a obrigação de refazer a situação anterior à violação.

A nova redação do art. 645 do CPC, por meio da Lei 8.953/94, prevê a fixação de multa diária pelo juiz ao despachar a inicial de execução fundada em título executivo extrajudicial, restando superada qualquer dúvida sobre a legitimidade de sanção no compromisso de ajustamento.

A fixação de multa cominatória no TAC será sempre prudente, a fim de facilitar a execução do título, sabido que a rapidez na punição dos infratores desestimulará transgressões às obrigações assumidas.

A sanção serve apenas como um mecanismo viabilizador da obrigação de fazer ou não fazer ajustada, porém o principal alvo da celebração é fazer com que o interessado cesse a atividade danosa ou não a deflagre, pois estará sendo resguardado interesse difuso ou coletivamente tutelado.

7. Sujeito a execução: o título executivo que representa o ajuste pode ser imediatamente objeto de ação de execução no caso de haver descumprimento pelo compromitente.

Tratando-se de descumprimento de obrigação de fazer, incidirão as normas dos art. 632 a 641 do CPC. Tratando-se de obrigação de não fazer, incidem as norma dos arts. 642 e 643 do citado diploma.

O órgão público deve requerer ao juiz, na ação de execução, que fixe o prazo para que o devedor o desfaça. No caso de recusa, o juiz poderá determinar o desfazimento à custa do devedor, respondendo inclusive por perdas e danos.

O juiz, logo ao despachar a inicial, deverá fixar multa por dia de atraso no cumprimento da obrigação, bem como a data a partir da qual será ela devida. (LACP, art. 5º, § 6º c/c CPC, art. 585, II, com a nova redação da Lei nº 8.953/94).

6. Participantes:

- a) comprometente : é aquele que está obrigado pelo compromisso;
- b) compromissário: é o órgão público legitimado para propor a ação civil pública, cuja participação é apenas formal.

O compromisso deve ser firmado perante um dos entes que possua legitimidade para a propositura da ação civil pública. É remansoso o entendimento: além do Ministério Público, a União, os Estados e os Municípios, pessoas jurídicas de direito público interno – e não órgãos públicos – podem celebrar ajustamento de conduta. Neste sentido corrobora *Vieira* (2001:229): “... se a ofensa é restrita a certo Município, desfrutará ele, ao lado do Estado e demais entidades legitimadas para o caso, bem como ao Ministério Público, a legitimidade da tutela”.

O mesmo autor (op.cit., p.230) aponta também a hipótese do interesse atingido recair sobre vários Municípios, sugerindo a atuação conjunta dos Poderes Executivos dessas localidades, podendo concentrar o Estado-membro a tutela.

Todavia, no que diz respeito ao alcance da expressão “órgãos públicos legitimados”, previsto no *caput* do art. 5º da Lei 7.347/85, extenso tem sido o debate doutrinário quanto ao reconhecimento da validade de celebração do TAC pelas associações, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias.

Filiando-se a corrente que nega legitimidade aos referidos entes, acha-se *Fink* (2001:127) pontuando: “... as associações civis não podem celebrá-lo, posto que evidentemente não se enquadram na condição legal de órgãos públicos”. *Mazzilli* (1999-A:300) igualmente nega essa possibilidade em relação às fundações privadas, às empresas públicas e às sociedades de economia mista; amparado no § 1º do art. 173 da CF, argumentando: “...essas pessoas jurídicas têm estrutura jurídica privada, não podendo ser considerados órgãos públicos”.

Favoráveis a admissão dessas pessoas jurídicas, *Burle e Martins* (1996:90) ressaltam: “... o Estado participa da sua criação e gerenciamento, além de que prestam serviços de utilidade pública e realizam atividade econômica, mas sempre de interesse coletivo”.

Objetivando a supremacia do cumprimento do dever legal, acolhe-se o entendimento doutrinário de que são legítimos participantes do TAC: o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de

economia mista ou as associações, estas, desde que constituídas “há pelo menos um ano, nos termos da lei civil” e desde que “inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, turísticos e paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (CF/88, art. 129, § 1º c/c Lei 7.347/85, art. 5º, I e II).

7. Atuação do Ministério Público:

O Ministério Público tem o poder-dever de promover a tutela de interesses coletivos ou difusos de qualquer natureza (CF/88, art. 129, III). No que diz respeito a defesa dos interesses individuais homogêneos, o Ministério Público somente poderá agir:

... se é extraordinária a dispersão dos lesados; se a questão envolve defesa da saúde ou da segurança dos consumidores; se a intervenção ministerial é necessária para assegurar o funcionamento de todo um sistema econômico, social ou jurídico. (MAZZILLI, 1999-B).

Sendo assim, o *Parquet* poderá promover o TAC em defesa de interesses individuais homogêneos sempre que existentes os requisitos relativos ao interesse público e à relevância social.

É este o exato entendimento jurisprudencial, mediante reiterados escólios, valendo o registro abaixo transcrito:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. CABIMENTO. *A Ação Civil Pública não se limita à existência de interesses difusos e/ou individuais coletivos, mas, ainda, de interesses individualmente homogêneos, os quais se inserem no gênero “direitos metaindividuais”, sendo deste uma espécie. A base legal desta tese encontra apoio na avançada exegese da Norma Maior, art. 129, IX, que, não obstante mencione a legitimação do Ministério Público apenas no que tange aos interesses difusos e coletivos, abriu a possibilidade para o legislador ordinário expandir sua esfera de ação, quando diz que podem ser atribuídas outras funções ao Ministério Público, desde que compatíveis com seu perfil constitucional. Ora, nada mais oportuno para um país cuja demanda jurídica elastece-se a cada dia, que ampliar a órbita de atuação de seu órgão maior de defesa*

comunitária, como de fato o fez, com a lei ordinária do CDC, em 1990, que criou a categoria sobrecitada dos direitos individuais homogêneos, e a Lei Complementar n. 75/93, que conferiu legitimidade ativa ao Ministério Público para demandar em defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos. Recurso a que se nega provimento. (TRT 13ª Reg. Acórdão núm. 059300. TIPO: REOR núm:651, de 18/07/2000; Rel. Edvaldo de Andrade)

Tratando-se de compromisso judicial, com processo em curso, sempre deverá intervir o Ministério Público, seja quando foi o autor da ação civil pública, seja quando atuar como fiscal da lei (LACP, art. 5º, § 1º). Porém, não é assente a doutrina no tocante a intervenção do Ministério Público no compromisso extrajudicial tomado pelos demais órgãos públicos co-legitimados.

Carvalho Filho (1999:206) consigna: “... embora a importância do *munus* atribuído ao Ministério Público nesse tipo de proteção, não vemos na lei qualquer vislumbre de obrigatoriedade...”.

Do contrário, para Vieira (2001:234):

... se é imprescindível a participação do Ministério Público como fiscal da lei nas ações propostas pelos demais co-legitimados, a mesma razão há de prevalecer para tornar obrigatória sua participação na celebração do compromisso extrajudicial eis que trata, da mesma forma de exercer a competência constitucional que lhe foi reservada quanto à defesa dos interesses sociais, em ato do qual resultará a definição das obrigações (liquidez e certeza) e, conseqüentemente, título executivo.

Defende-se: o número de reclamações sociais a exigir providências urgentes, não poderia ser inibida ou dificultada ante a exigência da obrigatória participação do Ministério Público nos acordos extrajudiciais. Ademais, se o ajuste contiver vício ou nulidade, poderá vir a ser anulado, sem prejuízo da responsabilidade penal, como se verá a seguir.

Assim, se o compromisso vincula a obrigações futuras para serem ajustadas, não impede a imposição de sanções administrativas e penais para punir os responsáveis pelos fatos efetivamente ocorridos. É dizer, o ajuste firmado entre um infrator e o Ministério Público, apesar de

comunicado ao Procon, não impede de que este exerça a sua função de aplicar as sanções administrativas cabíveis, previstas no CDC, desde que obedecidos os procedimentos legais.

Se a conduta ajustada tiver caracterizado infração penal, o Ministério Público, além de firmar o termo de compromisso terá obrigatoriamente que deflagrar a competente ação penal pelo fato ocorrido.

Conclui *Locatelli* (2002:27):

... o ajuste ministerial não impõe sanção administrativa, somente faz a adequação da conduta e a aplicação de medidas compensatórias, ao passo que os órgãos públicos com poder fiscalizatório e sanstonatório possuem suas próprias atribuições, desde a aplicação de multa à interdição de estabelecimento.

8. Aspectos práticos do compromisso de ajustamento:

No *preâmbulo* do documento deverá estar a identificação do órgão público e dos compromissários, momento em que já é adequado mencionar que todos concordam em firmar o TAC. Mais além, deverá conter disposições articuladas sobre os *compromissos* assumidos, dividindo-os em parágrafos numerados, distintos e bem definidos, a fim de evitar dúvidas de interpretação e facilitar a eventual execução do título. Em seguida, deve ser estipulada a *cominação*, sendo ideal a fixação de multa diária ou em índice legal que preserve o valor atualizado da moeda. É importante estipular a multa compatível com a obrigação assumida. Além disso, os *prazos* são importantes para determinar o vencimento da obrigação e a verificação de seu efetivo e integral cumprimento. O TAC deve ser concluído com o *aceite do Promotor de Justiça* quanto ao compromisso assumido, posto que esta é a manifestação precisa do órgão estatal, quando atua na conferência do cumprimento das exigências legais. (MORAES, 2003).

Prática salutar, segundo pontua o citado autor, é colocar a cláusula: "... o compromitente desde já autoriza o Ministério Público a ingressar nas suas instalações ou livros, objetivando fiscalizar o cumprimento do ajustamento". Esta medida tem poupado o ingresso de ações de exibição de documento, tornando possível fazer a liquidação do título extrajudicial, mediante o ingresso direto de ação

de execução para a obtenção de quantia certa. No caso de bancos, serve para impedir eventuais alegações de infração ao sigilo dos cliente, face a prévia autorização da própria instituição financeira.

9. TAC: forma de injunção e controle da constitucionalidade da lei.

Na precisa observação de *Locatelli* (2002), o ajuste pode servir de regramento das condutas até que uma lei seja sancionada. Neste passo, o TAC pode colmatar as lacunas do ordenamento jurídico, tornando-se um instrumento minimizador dos efeitos deletérios da inexistência de lei; deste modo, soma-se ao mandado de injunção, tendendo a desestimular a prática de irregularidades. Exemplo prático de obrigação assumida em TAC para satisfazer lacuna legal, tem-se no ajuste firmado com o Município de Manaus que se comprometeu a enviar à Câmara de Vereadores projeto de lei regulamentando o funcionamento de mercados e feiras, visando, entre outros fins, legalizar o trabalho de comissões gestoras precariamente constituídas entre feirantes para auxiliar na administração dos mercados.

Locatelli (2002) ainda assinala, o TAC pode obter do Legislativo o compromisso de alteração da lei. Cita o caso da norma municipal de garantia um número insignificante de vagas para pessoas portadoras de necessidades especiais em concurso público.

10. Conclusão:

A forma política de solução de conflitos deve obrigatoriamente anteceder à jurídica, elegendo-se mecanismos preventivos e repressivos a serem exercidos no âmbito da administração do Estado.

O sucesso para a celebração do TAC está alicerçado na propositura pelo órgão público legitimado de obrigações a serem cumpridas pelo autor da conduta violadora mediante exigências razoáveis quanto ao modo, prazo e condições para a efetiva prestação do interesse público relevante.

Para o amadurecimento desta celebração é indispensável a colheita suficiente de provas que indiscutivelmente evidenciem a prática de conduta inadequada às exigências legais.

Durante a apresentação da hipótese de compromisso é valioso

ênfatisar ao comprometente que sempre será melhor o ajuste à demanda, ressaltando que jamais estará obrigado a assinar o termo, mas poderá valer-se nesta oportunidade de justificar as razões da sua prática e propor modo de corrigi-la.

Durante as reuniões que antecedem a assinatura do termo, via de regra, o procedimento para se cumprir a obrigação é ajustado em conformidade com as possibilidades apresentadas pelos comprometentes.

Observado o conjunto de valores dantes analisados, o compromisso de ajustamento pode tornar-se um dos principais instrumentos para a concreta defesa coletiva, oportunizando a ministração de uma efetiva justiça construída por um democrático e maturado senso de responsabilidade social. Isto é um desafio e um privilegiado espaço para o pleno exercício da cidadania no Brasil.

Bibliografia

BURLE FILHO, José Emmanuel e MARTINS JR., Wallace Paiva. *Compromisso de ajustamento de conduta e entidade paraestatais*. Revista do Ministério Público de Goiás. Goiânia, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública. Comentários por Artigo (Lei nº 7347, de 24.07.85)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

FINK, Daniel Roberto. *Alternativa À Ação Civil Pública Ambiental (Reflexões Sobre as Vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta)*. In MILARÉ, Édís (Coord.) [et al] *Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: RT, 2001.

KOOGAN, Abrahão e HOUAISS, Antônio. *Enciclopédia e Dicionário Ilustrado*. Rio de Janeiro: Edições Delta, 1993.

LOCATELLI, Paulo Antônio. *O termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta na Proteção dos Direitos Sociais*. Atuação Jurídica – ACMP. Ano 4, nº 10, set/2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: RT, 1999.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil. Direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 1975.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. *O Compromisso de Ajustamento*. Retirado de http://www.mp.rs.gov.br/hmpage/homapage2.nsf/pages/pdc_ajustamento.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

VIEIRA, Fernando Grella. *A Transação na Esfera da Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos: Compromisso de Ajustamento de Conduta*. In *Ação Civil Pública*, 2001.

