

# ACESSO À JUSTIÇA E TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: ANÁLISE NO ÂMBITO BRASILEIRO E INTERNACIONAL SOB A ÓTICA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

## ACCESS TO JUSTICE AND CONDUCT ADJUSTMENT TERM: ANALYSIS IN THE BRAZILIAN AND INTERNATIONAL FRAMEWORK FROM THE VIEW OF PERSONAL RIGHTS

DANIELA MENENGOTI GONÇALVES RIBEIRO<sup>1</sup>  
CAIO ITINOSE<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo se propõe a analisar o acesso à justiça, na visão de Cappelletti e Garth, e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), na seara nacional e internacional – acordo coletivo –, partindo de uma análise bibliográfica do direito comparado, em especial do modelo estadunidense (*class actions*) e o modelo europeu. Discute-se, também, a eficácia do TAC na seara nacional, averiguando se o termo consegue ser eficaz em proteger os direitos difusos e coletivos, bem como assegurar os direitos da personalidade, os quais serão os objetivos específicos a serem atingidos pela pesquisa. A presente pesquisa possui como problemática investigar se o TAC consegue ser eficaz em garantir o acesso à justiça e a proteção dos direitos da personalidade. Para tanto, o trabalho utilizou o método hipotético-dedutivo e a técnica de revisão bibliográfica. Conclui-se que o TAC é um mecanismo eficaz para garantir o acesso à justiça, que por consequência, efetiva direitos da personalidade.

**Palavras-chave:** acesso à justiça; direitos da personalidade; TAC; termo de ajustamento de conduta.

- 1 Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UNICESUMAR. Pesquisadora do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICETI). Doutora em Direito-Relações Econômicas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) com período de pesquisa (doutorado sanduíche) na Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, França. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0704785648361421>; ORCID Id: <http://orcid.org/0000-0001-7621-8899>.
- 2 Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Cesumar – UNICESUMAR; Especialista em Direito Civil pela Universidade Anhanguera Uniderp (2020-2021); Bacharel em Direito pela Unicesumar (2014-2018); Advogado; Email: [caioy\\_itinose@hotmail.com](mailto:caioy_itinose@hotmail.com). Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5477421595218190>; ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-8202-9485>.

### Como citar esse artigo:/How to cite this article:

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves; ITINOSE, Caio. Acesso à Justiça e termo de ajustamento de conduta: análise no âmbito Brasileiro e Internacional sob a ótica dos direitos da personalidade. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, e-2012502, 2025. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v20i1.9354>.



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

DOI: 10.46560/meritum.v20i1.9354

e-2012502

## ABSTRACT

*The article proposes to analyze the access to justice in the vision of Cappelletti and Garth, and the Term of Adjustment of Conduct - TAC, in the national and international field - collective agreement -, starting from a bibliographic analysis made on comparative law, in particular with the US model (class actions) and the European model. The effectiveness of the TAC in the national field is also discussed, verifying whether the term can be effective in protecting diffuse and collective rights, as well as ensuring the rights of the personality, which will be the specific objectives to be achieved by the research. The present research has as a problem whether the TAC can be effective in accessing justice and in the protection of personality rights, and as a general objective of access to justice and the TAC as an instrument (or not) of the protection of personality rights. For that, the hypothetical-deductive method and the bibliographic review technique will be used.*

**Keywords:** conduct adjustment term; collective transaction; TAC; access to justice; personality rights.

## 1. INTRODUÇÃO

Não restam dúvidas de que o direito ao acesso à justiça é basilar na sistemática processual nacional e internacional, justamente visando garantir direitos fundamentais e personalíssimos aos indivíduos que se encontram desamparados.

Desta forma, o ordenamento criou diversos mecanismos que buscam a efetivação do acesso à justiça, num reflexo do que já vinha ocorrendo no cenário internacional, por meio de ondas renovatórias do acesso à justiça, tema tratado por Cappelletti e Garth e, neste contexto, destaca-se como instrumento o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Partindo dessa análise, pergunta-se: o TAC é eficaz para garantir o acesso à justiça e a efetivar os direitos da personalidade?

Busca-se aferir se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um mecanismo eficaz de acesso à justiça e na proteção dos direitos da personalidade, investigação esta que será a problemática do presente artigo. Desta forma, tem-se como objetivo geral a análise do acesso à justiça e do TAC enquanto instrumento (ou não) da proteção dos direitos da personalidade, e com objetivos específicos, a análise inicial do acesso à justiça de Cappelletti e Garth, posteriormente, a análise do direito comparado sobre os acordos coletivos que envolvam direitos difusos e, por fim, a análise do Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito brasileiro e a sua eficácia (ou não) na defesa dos direitos da personalidade.

O trabalho realizará uma análise utilizando o direito comparado, em especial o que propõe o modelo dos Estados Unidos e alguns modelos europeus, com o direito pátrio. A pesquisa examinará o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no direito brasileiro, visando averiguar se este consegue ser eficaz em proteger os direitos difusos e coletivos, bem como assegurar os direitos da personalidade.

Para tanto, a pesquisa utilizou o método hipotético-dedutivo e a metodologia na técnica de revisão bibliográfica, por meio de livros e artigos, físicos ou virtuais, sendo estes últimos disponíveis em revistas eletrônicas ou em bases de dados nacionais e inter-

nacionais, tais como SCIELO, Google Acadêmico e EBSCO, com o fim de fundamentar a análise proposta no presente artigo.

## 2. ACESSO À JUSTIÇA E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO EM NÍVEL INTERNACIONAL SOB A ÓTICA DE CAPPELLETTI E GARTH

O acesso à justiça não possui um conceito estático e válido a todo o tempo, já que ele se moldou conforme as necessidades e deve continuar a se transformar de acordo com a evolução social, tendo em vista a sua importância dentro de um Estado Democrático de Direito. Todavia, faz-se necessário compreender o que foi o acesso à justiça ao longo da história e ao que ele era e encontra-se atrelado, para aferir a importância que possui na tutela dos direitos e das garantias fundamentais, bem como da personalidade da pessoa humana.

Afirma-se que os elementos caracterizadores do Estado Contemporâneo, possuem distintas variações doutrinárias, dentro os quais são destacados os princípios de justiça social, de instrumentalidade e de uma ordem jurídica legítima, que são pilares do Estado Democrático (Ribeiro; Vince; Gomes Netto, 2019, p. 266).

O acesso à justiça é um direito primordial, na medida em que sem ele nenhum dos demais direitos se realizaria (Sadek, 2014), motivo pelo qual ele “é uma preocupação constante ao longo da história” (Mendes; Silva, 2015, p. 1827), no mundo e, reflexamente, no Brasil. Tal preocupação justificou a elaboração e a importância do livro “Acesso à Justiça”, de Mauro Cappelletti e Brynt Garth, que surgiu a partir da pesquisa denominada “Projeto Florença”, a qual detectou diversas barreiras para a efetivação do acesso à justiça.

Tal pesquisa, que culminou na elaboração do aludido livro, sistematizou, a partir das constatações obtidas em diversos países, três ondas renovatórias de acesso à justiça. Em síntese, a primeira onda envolve a assistência jurídica; a segunda, a representação jurídica, para a proteção de interesses difusos, em especial nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e a terceira, chamada de “enfoque de acesso à justiça”, reflete a tentativa de atacar as barreiras ao acesso à justiça (Mendes; Silva, 2015).

Para Cappelletti e Garth (2002, p. 8), a expressão “acesso à justiça”, apesar de difícil definição, serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico, quais sejam, (i) garantir um sistema realmente acessível a todos e (ii) um sistema que produza resultados que sejam individuais e socialmente justos.

Conforme mencionado anteriormente, para os aludidos autores, o acesso à justiça desenvolveu-se em três ondas renovatórias, sendo a primeira onda atrelada à assistência judiciária para os pobres, que passaram a obter assistência judiciária em “números cada vez maiores, não apenas para causas de família ou defesa criminal, mas também para reivindicar seus direitos novos, não tradicionais, seja como autores ou como réus” (Cappelletti; Garth, 2002, p. 47-49).

Com isso, a maioria dos governos de países ocidentais percebeu que não basta tão somente “positivar” os direitos dos indivíduos por meio de normas, sendo necessário, principalmente, que esses direitos sejam reconhecidos e garantidos pelo Estado, de modo igualitário (Moshen; Bernardes; Carneiro, 2020).

A primeira onda de acesso à justiça avançou, garantindo assistência jurídica àqueles que não tinham condições de arcar com honorários de advogados e com os altos custos da justiça. Todavia, tal assistência possui limitações e não resolve todos os problemas do acesso à justiça, conforme explicam Cappelletti e Garth (2002, p. 47-49):

A assistência judiciária, no entanto, não pode ser o único enfoque a ser dado na reforma que cogita do acesso à Justiça. Existem limites sérios na tentativa de solução pela assistência jurídica. Antes de mais nada, para que o sistema seja eficiente, é necessário que haja um grande número de advogados, um número que pode até exceder a oferta, especialmente em países em desenvolvimento. Em segundo lugar, mesmo presumindo que haja advogados em número suficiente, no país, é preciso que eles se tornem disponíveis para auxiliar aqueles que não podem pagar por seus serviços. Isso faz necessárias grandes dotações orçamentárias, o que é o problema básico dos esquemas de assistência judiciária [...]. Em terceiro lugar, a assistência judiciária não pode, mesmo quando perfeita, solucionar o problema das pequenas causas individuais. Isso não é de surpreender, pois mesmo aqueles que estão habilitados a pagar pelos serviços de um advogado, muitas vezes não podem, economicamente, propor (e arriscar perder) uma pequena causa [...]. Finalmente, o modelo de advogados de equipe dirige-se à necessidade de reivindicar os interesses difusos dos pobres, enquanto classe, ao passo que outros importantes interesses difusos, tais como os dos consumidores ou dos defensores do meio ambiente continuam sendo ignorados [...].

Garantir apenas a assistência judiciária aos pobres não foi suficiente para resolver os problemas do acesso à justiça na maioria dos países ocidentais, evidenciando o necessário enfoque sobre outros problemas atrelados a esse acesso, que deram origem à segunda onda de acesso à justiça, voltada à representação dos interesses difusos.

A concepção tradicional do processo civil não cedia espaço para a proteção dos direitos difusos, sendo visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre estas e a respeito de seus interesses individuais, de forma que os direitos que pertencessem a um grupo ou público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam nesse sistema (Cappelletti; Garth, 2002, p. 49-50).

Para a proteção desses interesses difusos, foi necessário uma transformação do papel do juiz e de conceitos elementares como “citação” e “direito de ser ouvido”, vez que nem todos os titulares de direitos difusos podem comparecer em juízo, sendo preciso que haja um “representante adequado” para agir em benefício da coletividade”, de modo que a visão individualista do devido processo judicial teve que se fundir a uma concepção social, coletiva, de forma a assegurar a realização dos “direitos públicos” relativos a interesses difusos (Cappelletti; Garth, 2002, p. 50-51).

Neste cenário, os governos de vários países passaram a agir com vistas a buscar uma representação adequada para atuar em nome de interesses coletivos, surgindo a representação por meio do Ministério Público em alguns lugares, bem como a criação de ações coletivas e ações de interesse público, como forma de solucionar a representação dos interesses difusos (Moshen; Bernardes; Carneiro, 2020, p. 44).

Em consonância com os outros países do ocidente, o Brasil instituiu o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*, CRFB/1988), e atribuiu a ele papéis importantes na busca pela efetivação do acesso à justiça, conforme previsto no art. 129 da Constituição Federal de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Os reflexos da segunda onda de acesso à justiça no Brasil culminaram na criação do Ministério Público como, entre outras prerrogativas, o representante legitimado na tutela dos interesses sociais, coletivos e difusos, bem como da criação da ação civil pública como instrumento de tutela desses direitos.

A primeira e a segunda ondas de acesso à justiça, segundo Cappelletti e Garth, trouxeram mecanismos significativos no acesso à justiça, e que, apesar de importantes, possuem seus limites, conforme explicam:

O progresso na obtenção de reformas da assistência jurídica e da busca de mecanismos para a representação de interesses “públicos” é essencial para proporcionar um significativo acesso à justiça. Essas reformas serão bem sucedidas – e, em parte, já o foram – no objetivo de alcançar a proteção judicial para interesses que por muito tempo foram deixados ao desabrigo. Os programas de assistência judiciária estão finalmente tornando disponíveis advogados para muitos dos que não podem custear seus serviços e estão cada vez mais tornando as pessoas conscientes de seus direitos. Tem havido progresso no sentido da reivindicação dos direitos, tanto tradicionais quanto novos, dos menos privilegiados. Um outro passo, também de importância capital, foi a criação de mecanismos para representar os interesses difusos não apenas dos pobres, mas também dos consumidores, preservacionistas e do público em geral, na reivindicação agressiva de seus novos direitos sociais. O fato de reconhecermos a importância dessas reformas não deve impedir-nos de enxergar os seus limites. Sua preocupação é basicamente encontrar representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados [...]. (Cappelletti; Garth, 2002, p. 67)

Apesar da primeira e da segunda ondas de acesso à justiça terem trazido importantes avanços na efetivação desse acesso, esse avanço limitou-se a buscar a representação efetiva para o interesse dos pobres e para a tutela dos direitos difusos e coletivos, todavia, o acesso à justiça necessitava de avanços em outras direções.

A terceira onda de acesso à justiça de Cappelletti e Garth, denominada “um novo enfoque de acesso à justiça”, buscou uma ampliação desse acesso e inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, e vai além, centra a atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos, utilizados para processar ou para prevenir disputas nas sociedades modernas, e cujo método não abandona as técnicas das primeiras duas ondas de reforma, e sim trata-as apenas como uma série de possibilidades para melhorar o acesso (Cappelletti; Garth, 2002, p. 67-68).

Esse novo enfoque preocupa-se em distinguir os diferentes tipos de litígios e busca um meio eficaz de solucioná-los, encorajando uma ampla realização de reformas, entre as quais, incluem-se alterações nas formas de procedimento, na estrutura dos tribunais e a criação de novos; o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais como juízes ou como defensores; modificações no direito substantivo, com o fim de evitar litígios ou facilitar a sua solução; e a utilização de instrumentos privados ou informais na solução dos litígios (Cappelletti; Garth, 2002, p. 71).

Essa terceira onda, defendida por Cappelletti e Garth, propõe, assim, que o movimento de ampliação do acesso à justiça seja movido por fórmulas capazes de simplificar procedimentos no núcleo da justiça estatal, bem como por meio da criação e a admissão de meios extrajudiciais de resolução de conflitos, tratando-se, assim, da incorporação de

procedimentos não adversariais, tanto no interior do Poder Judiciário como externamente a ele (Sadek, 2014, p. 58).

Cappelletti e Garth propõem uma ampliação em todos os meios de acesso à justiça, que não se limitam apenas ao acesso ao judiciário e abrangem a resolução de conflitos por mecanismos externos a ele, vez que não se pode restringir a expressão “acesso à justiça” a “mero acesso à jurisdição, posto que tal concepção por si só causa um estrangulamento da amplitude que a expressão comporta” (Lages; Diz, 2018, p. 231).

Desta forma, as ondas renovatórias de acesso à justiça ocorridas no mundo, na seara internacional e nacional, refletiram numa ampliação da visão do que é, efetivamente, acesso à justiça, em especial por meio da obra de Cappelletti e Garth, e trouxeram alterações importantes na seara brasileira, advindas das três aludidas ondas, culminando com uma adequação do ordenamento jurídico brasileiro de forma a acolher as necessárias mudanças para um acesso à justiça amplo, justo e efetivo, tanto no contexto dos direitos individuais, quanto no que tange aos direitos difusos e coletivos, entre as quais, encontra-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que será melhor trabalhado no presente artigo, o qual também encontra similitudes em outros ordenamentos do direito comparado.

### 3. TRANSAÇÃO COLETIVA NO DIREITO COMPARADO

A origem histórica das ações coletivas remonta ao direito anglo-saxão, especialmente no modelo estadunidense, onde se desenvolveu a chamada “*class action*” como um mecanismo de resposta à desigualdade de forças entre grandes corporações e consumidores individuais. A ideia de permitir que um grupo de indivíduos seja representado por um único autor da ação proporcionou uma nova lógica de acesso à justiça e eficiência processual.

O Brasil, assim como teve influência do direito internacional, no que tange ao acesso à justiça, foi influenciado pelas “ondas” que ocorreram ao redor do mundo, em especial das transações do direito comparado na criação do instrumento processual denominado “Termo de Ajustamento de Conduta” (TAC), como forma de viabilização das transações coletivas, razão pela qual se faz necessário compreender a origem desse instrumento vigente no ordenamento brasileiro.

A tutela processual coletiva recebeu várias terminologias ao redor do mundo, de modo que cada sistema possui suas próprias características, em especial quanto ao âmbito material da tutela, à legitimação etc. Os Estados Unidos possuem as *class actions*; a França possui a *action en représentation conjointe*; a Inglaterra, a *Group Litigation Order*; a Alemanha, o *Musterverfahren*; e a Espanha, as *acciones colectivas*, todos conferindo atenção especial ao consumidor (Verbicaro, 2017, p. 96).

Entretanto, no tocante ao âmbito material, tem-se, por exemplo, um alcance amplo dos acordos coletivos, vez que a tutela coletiva alcança não só a proteção do consumidor, mas também do meio ambiente, do patrimônio público, artístico, cultural, urbanístico etc.,

porém, de maneira diversa ocorre nos Estados Unidos, onde o alcance é amplíssimo, ou universal, já que é admitido o manejo das ações coletivas para qualquer espécie de matéria (Verbicaro, 2017). No velho continente, por sua vez, o âmbito é mais limitado, sendo usado mais em casos de defesa do consumidor.

Outra diferença marcante entre os sistemas de defesa de interesses coletivos é quanto à legitimidade para a tutela coletiva e, por consequência, a sua própria transação. Nos Estados Unidos, qualquer cidadão poderá movimentar o sistema das *class actions*, como representante de um "grupo", e o Tribunal assim o reconhecerá, tratando-o como aquele que representa os demais, com a devida assistência jurídica. Já no caso da Europa, esta se assemelha mais à legitimação brasileira, onde há um controle maior dos sujeitos que podem ou não propor ações coletivas, ocorrendo por legitimação extraordinária, conferida a determinados órgãos governamentais, como o *Office of Fair Trading* inglês, o Instituto Nacional de Consumo Espanhol, o Ombudsman dos países nórdicos ou as associações de consumidores (Verbicaro, 2017).

Outra diferença que salta aos olhos é como os patronos dos litigantes nos Estados Unidos atuam, já que têm um padrão único e curioso, uma vez que os próprios advogados que representam as partes financiam todos os custos processuais, inclusive as despesas com perícias, laudos etc. Existem, inclusive, escritórios especializados no exercício das ações coletivas, *experts* em identificar quais os potenciais litígios de repercussão coletiva e com grande potencial econômico, denominados *entrepreneurial lawfirms* (Gascon Inchausti, 2010, p. 24).

A atuação desses escritórios é comparada a um investimento nesses processos coletivos, vez que atuam com contratos *quota litis*, prevendo percentuais dos benefícios econômicos auferidos no processo, modelo este que não é admitido na Europa (Gascon Inchausti, 2010, p. 24).

No Brasil, a tutela coletiva tem um alcance bem elevado, por mais que não se equipare ao dos Estados Unidos, ou seja, é diminuído, como na Europa, e muito disso se dá por conta do art. 1º da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), que assim prescreve:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - (VETADO).

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI - à ordem urbanística; (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001).

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

VIII - ao patrimônio público e social (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014).

De modo diverso ao que ocorre nos Estados Unidos, o sistema processual brasileiro não permite que os patronos financiem as ações, caracterizando, inclusive, transgressão ética, porém, é admitida a inversão do ônus financeiro da prova em desfavor do demandado, quanto aos efeitos da tutela.

Nos sistemas de tradição romano-germânica, os mecanismos de transação coletiva enfrentam maior resistência, tanto cultural quanto normativa. A rigidez das formas processuais, a limitação da legitimidade ativa e a forte judicialização dificultam o avanço de instrumentos consensuais. Ainda assim, observa-se um movimento gradual de flexibilização, como a introdução das “*azioni collettive*” do modelo italiano.

Na Itália, as *azioni collettive*, introduzidas de maneira mais consistente a partir de 2009, refletem uma tentativa de adaptar o modelo norte-americano de class actions às exigências do sistema jurídico de tradição civilista, com regras mais restritivas quanto à legitimidade e à representatividade do grupo (Verbicaro, 2017).

Desta feita, o trabalho analisou experiências dos acordos coletivos na seara do direito comparado, os quais, de certa forma, também influenciam o ordenamento jurídico brasileiro, de modo a proteger os interesses difusos e beneficiar os direitos da personalidade. Tais experiências indicam que, mesmo sob tradições jurídicas distintas, há uma convergência crescente em torno da ideia de resolução coletiva e negociada de conflitos.

#### 4. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO BRASIL E A SUA IMPORTÂNCIA NA TUTELA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE COLETIVOS

Inicialmente, o instituto denominado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) advém de um contexto histórico fundado na nova Ordem Constitucional, inaugurada pela Carta Federal, em 10 de outubro de 1988, que redemocratizou as instituições e readaptou o ordenamento jurídico ao novo contexto vigente.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento baseado na resolução de conflitos de maneira negocial, envolvendo direito difusos, coletivos e individuais homogêneos, aplicando-se largamente em desavenças que versam, via de regra, sobre direitos do consumidor, meio ambiente, ordem urbanística e direitos da criança e do adolescente, objetivando a prevenção, a cessação e, caso necessário, a atenuação de

possíveis danos perpetrados que proporcionaram a necessidade de reparação (Ramidof; Santos, 2020).

Encontra-se previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), e é considerado um meio excepcional de transação, cabível somente nos casos expressos em lei que possuem o intuito de coibir que o potencial agressor infrinja interesses do direito tutelado, de modo que 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" (Brasil, 1985).

Nesse sentido, Rizzardo (2014) esclarece que o Termo de Ajustamento de Conduta é o acordo pelo qual as partes optam em desfavor daquele que causou danos ou ofendeu os interesses difusos e coletivos, sendo um compromisso dirigido a evitar que novos danos aconteçam, bem como a ressarcir os prejuízos causados ou para compensar lesões que eventualmente causou. É, por assim se dizer, um mecanismo que atua não apenas para prevenir litígios, mas para finalizar eventual ação que esteja em andamento. Ademais, a possibilidade de recorrer-se ao TAC na seara administrativa se consolida na necessidade crescente de incentivar e aprimorar o desenvolvimento de resoluções alternativas de conflitos, mediante o emprego do diálogo e da conformidade, visando à prevenção de litígios (Ramidof; Santos, 2020).

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um negócio bilateral, pelo qual os transgressores assumem, perante os órgãos que possuem a legitimidade, obrigações litigiosas, que visam reparar ou compensar os danos causados a direitos difusos e coletivos (Lima, 2021).

Quanto à legitimidade para propor o Termo de Ajustamento de Conduta, Ferraresi afirma que o ajustamento pressupõe dois polos, ou seja, em uma das partes figura o órgão público responsável pela proteção do direito difuso, coletivo ou individual homogêneo e, de outro lado, o sujeito que causou o dano ou que possa vir a ocasionar (Ferraresi, 2010).

Desta feita, podem propor o TAC, com fundamento no art. 5º da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e no art. 85 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) os seguintes órgãos: a) o Ministério Público; b) a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal; c) as entidades de órgãos da administração pública, direta ou indireta, embora sem personalidade jurídica, destinados à defesa dos interesses difusos e coletivos; d) as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham por escopo a prestação de serviços públicos.

Nota-se que o Termo de Ajustamento de Conduta é um acordo firmado entre o transgressor de direitos difusos e coletivos e órgãos que foram devidamente legitimados por lei e, por se tratar de um acordo, possui algumas particularidades e regras bem estabelecidas, conforme elucida Sirvinkas (2019):

a) é tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública; b) nesse não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado. O causador do dano assume a obrigação de fazer ou não fazer (ajustamento de conduta às obrigações legais); c) dispensam-se

testemunhas instrumentárias; d) dispensa-se a participação de advogados; e) não é colhido nem homologado em juízo. Se for colhido em juízo, passa a ser título executivo judicial (art. 475-N, III, do CPC); f) o órgão público legitimado pode tomar o compromisso de qualquer causador do dano, mesmo que este seja outro ente público (só não pode tomar compromisso de si mesmo); g) é preciso prever no próprio título as cominações cabíveis, embora não necessariamente a imposição de multa; h) o título deve conter obrigação certa, quanto à sua existência, e determinada, quanto ao seu objeto, e ainda deve conter obrigação exigível. O compromisso obtido constitui título executivo extrajudicial.

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento que possui eficácia de título executivo extrajudicial, não exigindo sequer a aprovação do judiciário para ser válido. O termo deve ser tomado por aqueles que foram legitimados por lei e possui a finalidade de que aquele que causou dano a direitos difusos, coletivos ou interesses individuais assumam a responsabilidade de ajustar a sua conduta às exigências definidas em lei. É, desse modo, um mecanismo que serve para prevenir o litígio judicial e, por fim, os danos causados.

Deste modo, para entender a importância do TAC na proteção dos direitos da personalidade faz-se necessário entender que esses direitos são pautados na dignidade da pessoa humana, princípio mais do que consolidado nas ordens nacional e internacional, conforme dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a dignidade é inerente a todos os indivíduos, não sendo possível excepcionar tal direito nem mesmo ao pior indivíduo criminoso condenado (Sarlet, 2015). Além disso, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, a dignidade é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inc. III, CRFB).

Diante dessas premissas garantidoras, o Estado passa a ter o dever de se abster de condutas que possam violar esse valor fundamental e, de igual modo, deve atuar de maneira ativa para eliminar obstáculos que impeçam que os sujeitos possam exercer uma vida digna (Rodrigues, 2011).

Obviamente, essa limitação não é apenas dos entes federativos, mas também se impõe aos sujeitos privados de modo geral, impedindo que estes realizem atos que possam infringir a dignidade e, conseqüentemente, a personalidade de outrem, vez que a “a personalidade não é um direito em si, mas um valor que embasa uma série aberta de situações existenciais, fator que exige uma proteção jurídica dinâmica e elástica da personalidade como valor” (Perlingieri, 1999, p. 155-156).

Conforme Ikeda e Teixeira (2022, p. 144):

[...] conservando ainda a linha de autonomia e diferença dos direitos da personalidade dos fundamentais e humanos, os direitos da personalidade centrados na legislação civilista não se restringem à aplicação na ordem privada, mas são aplicáveis a toda a ordem jurídica. Na verdade, a dicotomia entre direito público e privado não encontra mais razão de ser.

Em consonância com as argumentações tecidas até o momento, explica Menezes e Gonçalves (2012, p. 189-190) que:

No Brasil se o capítulo Dos Direitos da Personalidade do “novo” Código Civil for analisado isoladamente levará a conclusão de que o legislador ordinário optou por elencar apenas alguns direitos especiais de personalidade: o direito ao corpo (arts. 13 a 15), o direito ao nome (art. 16 a 19), o direito à honra (art. 17 e 20), o direito à imagem (art. 20) e o direito à privacidade (art. 21). No entanto, observado o sistema jurídico pátrio há de se admitir a existência de uma cláusula geral de tutela da pessoa humana tanto pelo direito geral de reparação do dano (art. 927, caput e parágrafo único) quanto pela principiologia constitucional, o que é mais importante. Pois, pela articulação entre o princípio da dignidade da pessoa humana com o direito geral de liberdade e o direito fundamental à igualdade, é possível remontar cláusula geral de tutela da pessoa.

Verifica-se que os direitos da personalidade não são meros direitos inerentes a todos os seres humanos, mas sim direitos transindividuais e, de certa maneira, até mesmo coletivos, vez que se pautam na dignidade da pessoa humana e na proteção integral da personalidade, que devem ser respeitados não só pelos entes públicos, mas também pelos privados, adentrando, deste modo, na matéria cabível aos Termos de Ajustamento de Conduta.

Nesse viés, é essencial analisar o estudo feito por José Claudio Monteiro de Brito Filho e Juliana Oliveira Eiró do Nascimento no artigo “Termo de Ajustamento de Conduta como uma técnica extraprocessual para a concretização do direito ao trabalho decente no sistema carcerário do Pará e do Amazonas”. O Estado, ao exercer o *jus puniendi*, deve garantir que, durante o cumprimento de pena, o detento tenha a sua integridade física e mental preservada, bem como diante da previsão da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal - LEP), deve criar as condições necessárias para que o criminoso seja ressocializado e retorne ao convívio social (Greco, 2015).

Quanto aos vários instrumentos ressocializadores, Greco explica que o trabalho no cárcere possui um valor fundamental na reintegração do encarcerado, tendo em vista a possibilidade de redução dos obstáculos à sua reinserção no mercado de trabalho (Greco, 2015). Entretanto, a LEP, conforme o art. 28, §2º, veda a aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei nº 5.452/1943) e, diante disso, carece de legislação específica, com o fim de garantir os direitos necessários do preso dentro da sua ressocialização penal e o direito ao trabalho decente (Brito Filho; Nascimento, 2021, p. 20).

O exemplo pontuado pelos autores é o Estado do Amazonas, onde:

[...] os detentos ficam à mercê de gestões de mão de obra que deixam de assegurar direitos imprescindíveis para um labor decente, gerando a possibilidade de que os encarcerados sejam submetidos as mais precárias formas de labor, que violam Direitos Humanos e fundamentais. (Brito Filho; Nascimento, 2021, p. 21)

Nesse contexto, poderiam os legitimados valer-se do uso do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), como uma técnica extraprocessual para concretizar o trabalho decente, ante a falta de legislação concernente ao tema (Brito Filho; Nascimento, 2021, p. 21).

Ainda é possível o uso do Termo de Ajustamento de Conduta no Direito Ambiental, conforme destacam Viégas, Pinto e Garzon (2014, p. 13):

[...] de modo geral, na prática, o TAC aparece como um instrumento eminentemente reativo de tratamento de conflitos, que é acionado pelos órgãos legitimados quando um problema ou dano já ocorreu. Assim, acaba na maioria das vezes, buscando o ajuste de conduta dos causadores de danos ambientais já ocorridos, se valendo supostamente do princípio da prevenção no sentido de evitar que esses danos ocorram novamente.

Constata-se, assim, a aplicação do TAC em mais uma área do direito, sendo passível salvaguardar um dos mais importantes direitos, o direito ao meio ambiente equilibrado.

Destaca-se que o Direito Ambiental é um dos mais novos direitos da personalidade, uma vez que o bem ambiental interfere diretamente no próprio indivíduo, já que a sua degradação gera danos irreparáveis, prejudicando não só a saúde, mas também a dignidade de inúmeros sujeitos.

Obviamente, foram citados pelo trabalho poucos exemplos da aplicação do TAC em benefício dos direitos da personalidade de modo coletivo, mas não haveria espaço útil para apresentar todas as possibilidades de sua aplicação. Assim, o TAC serve não só para resguardar direitos transindividuais, mas também para garantir o acesso à justiça, que hoje não se limita somente ao processo litigioso e contencioso, bem como assegurar os direitos da personalidade, seja na área carcerária, ambiental etc.

## 5. CONCLUSÃO

No decorrer deste ensaio acadêmico foi analisado como as ondas de acesso à justiça definidas por Cappelletti e Garth influenciaram uma perspectiva ampliada da compreensão do acesso à justiça, de modo que, hoje, não se vê mais somente a justiça morosa e lenta dos processos litigiosos, mas sim a ampliação do acesso para as vias extraordinárias, como, por exemplo, o Termo de Ajustamento, tratado nesta pesquisa. Além do mais, as ondas renovatórias foram importantes para a garantia dos direitos difusos e coletivos no seio da sociedade, as quais também contribuíram para o TAC, seguindo esse rumo de desjudicialização das lides.

O trabalho examinou o direito comparado, demonstrando como este pode ser eficaz e influenciou o direito pátrio na criação dos seus instrumentos de tutela dos direitos coletivos e difusos, entre eles, o Termo de Ajustamento de Conduta.

Por fim, analisou-se a legislação pátria acerca do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), e como esse acordo coletivo pode beneficiar e proteger tais direitos e assegurar o acesso à justiça, que, contemporaneamente, não mais se baseia nos processos morosos, comuns no âmbito judiciário, mas sim numa justiça multiportas.

O TAC mostrou sua capacidade como política pública preventiva e reparatória. Nesse sentido, sugere-se que o TAC seja uma política pública contínua e estratégica, trans-

sendendo sua função jurídico-formal e revelando-se como importante ferramenta de efetivação de direitos.

Embora eficaz, o TAC ainda carece de mecanismos de controle, avaliação de resultados e uniformização de sua aplicação no Brasil. Portanto é imperiosa a necessidade de mecanismos que garantam maior controle, transparência e avaliação dos efeitos dos TACs firmados, de modo a fortalecer sua legitimidade e efetividade em nível nacional.

Ademais, cumpre mencionar que a utilização do TAC como instrumento de promoção de justiça e dignidade humana está em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Conclui-se, portanto, que o Termo de Ajustamento de Conduta é um mecanismo eficaz para garantir o acesso à justiça, bem como para proteger os direitos da personalidade, conforme foi possível observar em relação ao sistema carcerário e o meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL.** [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 jul. 2022.
- BRASIL.** *Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [1984]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 22 jul. 2022.
- BRASIL.** *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 18 jul. 2022.
- BRASIL.** *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 4 ago. 2022.
- BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; NASCIMENTO, Juliana Oliveira Eiró do.** Termo de Ajustamento de conduta como uma técnica extraprocessual para a concretização do direito ao trabalho decente no sistema carcerário do Pará e no do Amazonas. *Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição*, v. 7, n. 2, 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitopenal/article/view/8196/pdf>. Acesso em: 4 jul. 2022.
- CAPPELLETTI, Mauro et al.** *Acesso à justiça*. Porto Alegre: [s.d.]. 2002.
- FERRARESI, Eurico.** *Inquérito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- GASCÓN INCHAUSTI, Fernando.** *Tutela judicial de los consumidores y transacciones colectivas*. Madrid: Editorial Civitas, 2010.
- GRECO, Rogério.** *Curso de Direito Penal: parte geral*. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.
- IKEDA, Walter Lucas; TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin.** Direitos da personalidade: terminologias, estrutura e recepção. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, Maringá, v. 22, n. 1, p. 129-152, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/10618/7018>. Acesso em: 25 maio 2022.

- LAGES**, Cintia Garabini; **DIZ**, Jamile B. Mata. Revisitando a concepção de acesso à justiça a partir da obra de Cappelletti e Garth. *Revista Jurídica (FURB)*, v. 22, n. 47, p. 219-252, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7223/3991>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- LIMA**, Cláudia Marília França *et al.* O Termo de Ajustamento de Conduta como mecanismo de acesso à justiça. *Revista Interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão*, v. 8, n. 1, p. 136-144, 2021. Disponível em: <https://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/revint/article/view/370/265>. Acesso em: 21 jul. 2022.
- MENDES**, Aluisio Gonçalves de Castro; **SILVA**, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos. *Revista Quaestio Juris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1827-1858, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/view/19385/14138>. Acesso em: 18 jul. 2022.
- MENEZES**, Joyceane Bezerra de; **GONÇALVES**, Camila Figueiredo Oliveira. Das fronteiras à interlocução entre os direitos da personalidade, os direitos fundamentais e os direitos humanos: elementos para a construção da subjetividade. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, Maringá, v. 12, n. 1, p. 175-203, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2354/1669>. Acesso em: 21 jul. 2022.
- MOSCHEN**, Valesca Raizer Borges; **BERNARDES**, Livia Heringer Pervidor; **CARNEIRO**, Yandria Glaudio. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transnacional à justiça. *Revista Vox*, n. 12, p. 37-57, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://www.fadileste.edu.br/revistavox/ojs-2.4.8/index.php/revistavox/article/view/183/219>. Acesso em: 18 jul. 2022.
- PERLINGIERI**, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- RAMIDOF**, Mario Luiz; **SANTOS**, Teodoro Silva. Termo de ajuste de conduta: medida disciplinar alternativa no âmbito das corregedorias de justiça na visão de um processo democrático. *Revista Jurídica - UNICURITIBA*, Curitiba, v. 4, n. 61, p. 1-29, 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4450/371372662>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- RIBEIRO**, Daniela Menegoti Gonçalves; **VINCE**, Fernando Navarro; **GOMES NETTO**, João Paulo. Acesso à Justiça: a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos e dos direitos da personalidade. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 30, p. 264 – 282, 2019. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/view/7617>. Acesso em: 18 jul. 2022.
- RIZZARDO**, Adroaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- RODRIGUES**, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- SADEK**, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./maio 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>. Acesso em: 18 jul. 2022.
- SARLET**, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- SIRVINKAS**, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- VERBICARO**, Dennis. Resgatando a importância da transação coletiva de consumo no Brasil. *Revista Jurídica - UNICURITIBA*, Curitiba, v. 3, n. 48, p. 94-117, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2169/1352>. Acesso em: 17 jul. 2022.
- VIÉGAS**, Rodrigo Nuñez; **PINTO**, Raquel Giffoni; **GARZON**, Luis Fernando Novoa. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2014. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/sumario\\_executivo\\_-negociacao\\_e\\_acordo\\_ambiental\\_-\\_boll\\_brasil.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/sumario_executivo_-negociacao_e_acordo_ambiental_-_boll_brasil.pdf). Acesso em: 20 jul. 2022.

### Dados do processo editorial

- Recebido em: 03/11/2022
- Controle preliminar e verificação de plágio: 29/12/2022
- Avaliação 1: 02/11/2024
- Avaliação 2: 08/01/2025
- Decisão editorial preliminar: 08/01/2025
- Retorno rodada de correções: 06/10/2025
- Decisão editorial/aprovado: 06/10/2025

### Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2