



O caso do Termo de Compromisso do Aterro Mantovani na perspectiva estrutural¹

The case of the Mantovani Landfill Commitment Agreement from a structural perspective

El caso del Término de Compromiso del Vertedero Mantovani desde una perspectiva structural

José Augusto Medeiros²

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7814-0984>
E-mail: professor.augustomedeiros@gmail.com

Bruno Teixeira Peixoto³

Universidade de São Paulo (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5450-5571>
E-mail: brunopeixoto1810@gmail.com

Murilo Meneghetti Nassif⁴

Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo, SP, Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8077-7834>
E-mail: murilo.nassif@gmail.com

¹ MEDEIROS, José Augusto; PEIXOTO, Bruno Teixeira; NASSIF, Murilo Meneghetti. O caso do termo de compromisso do aterro Mantovani na perspectiva estrutural. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 5, n. especial, p. 373-418, 2025. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a349>.

² Doutor em Direito Econômico e Economia Política pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Ênfase de produção acadêmica nas áreas de Direito Econômico e Economia Política (Direito e Subdesenvolvimento), Direito da Concorrência e Desenvolvimento Industrial. Advogado com atuação em matérias de Direito Constitucional, Econômico e Concorrencial. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7608668664337150>.

³ Doutorando em Direito Ambiental pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Mestre em Direito Internacional e Sustentabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (Cesusc). Implementador e Auditor Líder para Sistemas de Gestão de *Compliance* (ISO 37.301) e Sistemas de Gestão Antissuborno (ISO 37.001). Formação Executiva em *Compliance* e Governança no Setor Público pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Atuou entre os anos de 2021 e 2022 como Gerente de Integridade e *Compliance* na Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE-SC). Advogado com atuação em casos ambientais, climáticos e estruturais. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8781271064409977>.

⁴ Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito Público pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Direito Tributário-Constitucional

Resumo

O presente artigo objetiva analisar, sob a lógica dos processos e litígios estruturais, o caso do Termo de Compromisso Extrajudicial (TC) firmado em face de irregularidades ambientais no Aterro Mantovani. Para tanto, o trabalho contextualiza o episódio, o atual estágio de execução do acordo e seus resultados. Além disso, expõe as repercussões nos direitos e nas garantias fundamentais – em matéria ambiental, social e econômica – das comunidades e dos demais atores públicos e privados vinculados ao caso. Abordados os efeitos jurídicos e as repercussões do caso, são traçadas as principais perspectivas de diagnóstico e de potenciais resoluções do conflito a partir do paradigma dos processos e litígios estruturais. Como metodologia utilizou-se a abordagem dedutiva, empregando-se as técnicas documental e bibliográfica de pesquisa. O trabalho conclui na direção da possibilidade de rediscussão quanto à eficácia e à eficiência esperadas do termo de compromisso em questão, abrindo-se espaço para a eventual resolução do caso por via estrutural e concertada entre os atores públicos e privados envolvidos.

Palavras-chave

Termo de Compromisso Extrajudicial (TC); Aterro Mantovani; direitos socioambientais e econômicos; processos estruturais.

Sumário

1. Introdução. 2. Caso Aterro Mantovani: contextualização, formação e estágio atual. 3. O objeto do Termo de Compromisso Aterro Mantovani e as duas décadas de aditamentos. 4. A ineficácia e a ineficiência supervenientes do TC e seu problema estrutural. 4.1 A ineficácia jurídica de um TC. 4.2 A ineficiência de um TC. 4.3 A amplitude e a gestão regulatória do TC: eficácia e eficiência. 4.4 A ineficácia e a ineficiência quanto à proteção ambiental esperada do TC. 4.5 A ineficácia e a ineficiência supervenientes do TC Aterro Mantovani. 4.5.1 A Metodologia utilizada para o levantamento de informações. 4.5.2 Resultados prévios. 5. Caso Mantovani na perspectiva estrutural. 5.1 Identificadores estruturais do caso. 5.1.1 O evento ou problema estrutural. 5.1.2 O processo estrutural. 5.1.3 A decisão ou resolução estrutural. 5.2 Mecanismos estruturais resolutórios aplicáveis ao caso. 5.2.1 Memorando de Entendimentos (MoU). 5.2.2 Fixação de Compromisso de Ajuste Estrutural (TC Estrutural). 5.2.3 Ação judicial (Decisão Estrutural). 6. Conclusão.

pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/COGEAE. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5567521128137720>.

Abstract

This article aims to analyze, employing the logic of structural processes and disputes, the case of the consent decree (or “Commitment Agreement – TC”, in Brazilian Portuguese) signed to remedy environmental damage at the Mantovani Landfill. To achieve this, the study contextualizes the incident, the current stage of TC execution, and its outcomes, elucidating the repercussions on fundamental environmental, social, and economic rights and guarantees of communities and other stakeholders, both public and private, associated with the case. After addressing the legal effects and repercussions of the event, the main perspectives for diagnosing and potentially resolving the conflict are outlined based on the paradigm of structural processes and disputes. As for methodology, a deductive approach was employed, utilizing documentary and bibliographical research techniques. The study concludes by suggesting a reevaluation of the expected effectiveness and efficiency of the TC in question, thereby paving the way for the potential resolution of the case through structural and collaborative means involving the public and private relevant actors.

Keywords

Commitment Agreement; Mantovani Landfill; socio-environmental and economic rights; structural processes.

Contents

1. Introduction. 2. Mantovani Landfill Case: contextualization, formation and current stage. 3. The object of the TC Mantovani Landfill and the two decades of additions. 4. The ineffectiveness and inefficiencies resulting from the TC and the structural problem. 4.1 The legal ineffectiveness of a TC. 4.2 The inefficiency of a TC. 4.3 The scope and regulatory management of the TC: effectiveness and efficiency. 4.4 The ineffectiveness and inefficiency regarding the environmental protection expected from the TC. 4.5 The resulting ineffectiveness and inefficiency of the Mantovani Landfill TC. 4.5.1 Methodology for information gathering. 4.5.2 Previous results. 5. Mantovani case from a structural perspective. 5.1 Case structural identifiers. 5.1.1 Event or structural problem. 5.1.2 Structural litigation. 5.1.3 Decision or structural injunction. 5.2 Structural resolving mechanisms. 5.2.1 Memorandum of Understanding (MoU). 5.2.2 The Case of Consent Decree. 5.2.3 Lawsuit (Structural lawsuit). 6. Conclusion.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar, bajo la lógica de procesos estructurales y disputas, el caso del Término de Compromiso Extrajudicial (TC) firmado ante

irregularidades ambientales en el Vertedero de Mantovani. Para ello, el trabajo contextualiza el episodio, la etapa actual de ejecución del acuerdo y sus resultados. Además, expone las repercusiones sobre los derechos y garantías fundamentales –en materia ambiental, social y económica– de las comunidades y otros actores públicos y privados vinculados al caso. Abordados los efectos y repercusiones jurídicas del caso, se esbozan las principales perspectivas para el diagnóstico y posibles resoluciones del conflicto a partir del paradigma de procesos y disputas estructurales. Se utilizó como metodología el enfoque deductivo, empleando técnicas de investigación documental y bibliográfica. El trabajo concluye en dirección a la posibilidad de una rediscusión sobre la efectividad y eficiencia esperadas del plazo de compromiso en cuestión, abriendo espacio para la eventual resolución del caso a través de medios estructurales y concertados entre los actores públicos y privados involucrados.

Palabras-clave

Término de Compromiso Extrajudicial (TC); Vertedero Mantovani; derechos socioambientales y económicos; procesos estructurales.

Sumario

1. Introducción. 2. Caso Vertedero Mantovani: contextualización, formación y etapa actual. 3. El objeto del Término de Compromiso del Vertedero Mantovani y las dos décadas de adiciones. 4. La ineficacia e ineficiencia resultantes de lo TC y el problema estructural. 4.1 La ineficacia jurídica de un TC. 4.2 La ineficiencia de un TC. 4.3 El alcance y gestión normativa del TC: eficacia y eficiencia. 4.4 La ineficacia e ineficiencia en cuanto a la protección ambiental esperada de lo TC. 4.5 La ineficacia e ineficiencia resultantes del TC de lo vertedero Mantovani. 4.5.1 La metodología de recolección de información. 4.5.2 Resultados anteriores. 5. El caso Mantovani desde una perspectiva estructural. 5.1 Identificadores estructurales de casos. 5.1.1 El evento o problema estructural. 5.1.2 El proceso estructural. 5.1.3 La decisión o resolución estructural. 5.2 Mecanismos de resolución estructural. 5.2.1 Memorando de Entendimiento (MOU). 5.2.2 Fijación del Término de Compromiso Extrajudicial. 5.2.3 Acción Jurisdiccional (Sentencia Estructural). 6. Conclusión.

1. Introdução

O presente artigo analisa o contexto e os efeitos do Termo de Compromisso de Resolução Extrajudicial (TC) vinculado ao caso Aterro Mantovani. Constituído em 2001 para a execução de medidas emergenciais e de controle de irregularidades

ambientais causadas na região do aterro, o TC em questão foi firmado entre o Ministério Público de São Paulo (MP-SP), a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e um grupo de mais de sessenta empresas. Até o momento, o acordo possui vinte aditamentos, e a situação perdura por mais de duas décadas. Apesar do tempo transcorrido, do alto nível de investimento e da remediação de parte de contaminantes, a situação ainda carece de resolução integral.

Dadas as causas, consequências e formas de resolução propostas e estabelecidas pelas autoridades e pelos demais atores privados envolvidos, o caso revela uma estrutura complexa, sobretudo se considerada a natureza do conflito jurídico e socioeconômico. Essa complexidade pode ser percebida ao se analisar mais detidamente os elementos estruturantes adjacentes ao estado de coisas que se instalou a partir do TC e de seus aditamentos.

Considerado esse contexto, este trabalho, por meio de estudo de caso, tem como problema responder à questão: o Termo de Compromisso firmado no caso do Aterro Mantovani pode ser considerado eficaz e eficiente quanto aos seus fins predeterminados? Como hipótese testada, apurou-se que, à luz dos seus objetivos normativos e de gestão, bem como da lógica dos processos estruturais, o referido instrumento restou ineficaz e ineficiente, tendo em vista a não resolução do conflito e a extensão dos danos no caso concreto.

A fim de cumprir com o seu objetivo, este trabalho está dividido em quatro partes. A primeira é dedicada à contextualização do caso e à formação do acordo estabelecido, de modo a delinear a ordem dos fatos e das fases do episódio. Na segunda parte, analisa-se um recorte do objeto do TC e de seus aditamentos, considerando-se as alterações e rediscussões correlatas à pretensa eficácia jurídica do acordo, bem como à eficiência econômica e regulatória adstrita aos objetivos de todo e qualquer TC. Na terceira parte, são abordadas as premissas de eficácia jurídica e normativa, e de eficiência econômica e regulatória vinculadas ao TC, sobretudo diante de casos complexos e estruturais. Por fim, com base nos dados coletados, coteja-se criticamente se, no caso em exame, estão presentes a ineficácia e a ineficiência supervenientes do TC, bem como o dinamismo que a lógica dos processos e litígios estruturais pode emprestar para a resolução definitiva da situação.

Desde já é importante ressaltar que o TC Aterro Mantovani se desvela como um clássico conflito de ordem estrutural. Em razão da natureza do seu objeto, o compromisso em questão contém um problema de *jaez* estrutural, multipolar,

complexo em causas e efeitos e fomentado por um estado de coisas irregular. Com efeito, a refuncionalização desse estado de coisas aponta para a pertinência de decisões e medidas estruturantes, com o fim maior de devolver a normalidade ao acordo, restituindo a ele e aos seus gestores, conseqüentemente, a capacidade de reparar as irregularidades.

2. Caso Aterro Mantovani: contextualização, formação e estágio atual

Em 1987, a CETESB constatou a deposição irregular de resíduos químicos industriais na área pertencente ao Aterro Mantovani S/C Ltda. (“Aterro Mantovani”), localizado no Sítio Pirapitingui, no Município de Santo Antônio de Posse, em São Paulo. Na sequência, em 1988, o Ministério Público de São Paulo (MP-SP) propôs a Ação Civil Pública nº 480/1988 (ACP), que teve por objeto a condenação das empresas supostamente envolvidas na degradação da área e relacionadas aos atos ilícitos ambientais então verificados.

No ano de 1996, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) proferiu sentença judicial na referida ACP, reconhecendo que o dano ambiental fora ocasionado pelos proprietários do Aterro Mantovani. Em 2001, após mais de dez anos da proposição da ação civil pública e ante as dificuldades encontradas para a execução da decisão judicial em face dos proprietários do Aterro, em uma nova tentativa de reparação dos danos, o MP-SP instaurou o Inquérito Civil nº 001/2001. Esse movimento deu ensejo à celebração de um Termo de Compromisso de Resolução Extrajudicial (TC) entre o órgão ministerial e a maioria das empresas que tiveram parte nas ações de contaminação da área. Com a anuência da CETESB, mais de sessenta empresas assumiram o compromisso de adotar medidas destinadas à remediação, ao estancamento e à prevenção de alastramento dos danos ambientais na região. As signatárias assumiram um compromisso social e de boa-fé e não reconheceram culpa pelos atos ilícitos apurados, sob a alegação de que a área estava devida e previamente licenciada pela CETESB.

Entre outros objetivos, o texto original do TC endereçou: (i) a realização de diagnósticos ambientais dos danos; e (ii) a implementação de medidas emergenciais ou de curto prazo, com a repartição proporcional dos custos entre as empresas

envolvidas. Para o cálculo dessa proporcionalidade, o órgão ministerial levou em conta o volume de resíduos supostamente destinados pelas empresas ao Aterro Mantovani. Visando ao cumprimento desses objetivos, as obrigações de prevenção e de reparação delineadas no TC foram estabelecidas com base no compartilhamento específico de ações, as quais deveriam ser sustentadas e financiadas de forma voluntária por cotas-partes das empresas aderentes ao acordo, conforme fixado no aludido negócio jurídico estabelecido em consensualidade.

Com base nessas informações preliminares, constata-se que o TC em questão constitui uma composição extrajudicial em caso de dano de ilícito ambiental de ordem coletiva (bem jurídico de titularidade indeterminável e objeto indivisível). Seguindo a lógica da sentença da ACP nº 480/1988, o instrumento de compromisso firma-se como título executivo extrajudicial, com obrigação certa, líquida e exigível, cuja execução permanece em curso. A despeito da celebração e da definição pontual de obrigações no TC, o conflito permanece sem integral resolução por mais de duas décadas, exibindo controvérsias acerca da eficácia do instrumento adotado, bem como a respeito do (re)direcionamento de sua gestão.

3. O objeto do Termo de Compromisso Aterro Mantovani e as duas décadas de aditamentos

Desde que foi firmado, em 2001, o TC foi modificado por vinte aditivos, e os custos totais até agora dispensados para a correção do problema atingem a monta de R\$ 105.452.053,06, sem a aplicação de correções e juros.

Os aditivos foram propostos sempre que alguma das partes indagava sobre os resultados técnicos do programa de recuperação e/ou sobre os reflexos e efeitos causados pelo programa ao ambiente e à comunidade em torno da área degradada. Atualmente está em curso o 20º Aditamento, e por meio dele as empresas signatárias devem arcar com medidas de remediação, estudos técnicos e ações de monitoramento da região.

O quadro a seguir ilustra, de modo geral, a cronologia dos aditamentos mencionados, destacando os principais objetivos neles insertos:

Quadro 1

TC originário (de 11.09.2001)	Diagnóstico + Medidas Emergenciais de Contenção / Custo: R\$ 2.795.232,00.
1º Aditamento (de 30.07.2003)	Fornecimento de Água + Monitoramento + Operação de Estação de Tratamento de Águas / Custo: R\$ 92.670,00.
2º Aditamento (de 25.11.2003)	Segurança de Operações + Novas Intervenções de Contenção de Contaminação + Novas Investigações e Medidas Complementares / Custo: R\$ 2.197.760,00.
3º Aditamento (de 19.04.2005)	Manutenção do Fornecimento de Água / Custo: R\$ 14.000,00.
4º Aditamento (de 05.07.2005)	Implantação de Barreira contra Contaminação + Construção de Cerca em Vala / Custo: R\$ 892.831,00.
5º Aditamento (de 28.11.2005)	Manutenção de Segurança de Operações + Reparos Emergenciais + Fornecimento de Água + Intervenções contra Contaminação / Custo: R\$ 3.677.000,00.
6º Aditamento (de 28.08.2006)	Remoção e Destinação de Borras Oleosas (Contaminação) + Caracterização de Resíduos + Revisão de Projeto de Remediação + Estudo de Estabilidade de Taludes / Custo: R\$ 7.367.137,62.
7º Aditamento (de 05.03.2007)	Manutenção de Segurança de Operações + Fornecimento de Água + Monitoramento + Armazenamento de Resíduos / Custo: R\$ 3.750.000,00.
8º Aditamento (de 07.10.2008)	Plano de Contingência para Adversidades + Limpeza e Manutenção + Fornecimento de Água + Manutenção de Operações + Monitoramento + Armazenamento de Resíduos / Custo: R\$ 2.650.000,00.
9º Aditamento (de 16.12.2008)	Manutenção de Operações de Escavação de Resíduos (Vala Aberta) + Monitoramento + Destinação e Transporte de Resíduos + Obtenção de Licenças / Custos: R\$ 5.453.110,00 e R\$ 8.285.000,00.
10º Aditamento (de 25.11.2009)	Manutenção de Operações e Segurança do Local + Fornecimento de Água + Operações das Barreiras Hidráulicas e Estação de Tratamento de Águas + Monitoramento + Avaliação de Águas Superficiais e Subterrâneas / Custo: R\$ 2.145.826,47.

11º Aditamento (de 18.11.2010)	Operação das Barreiras Hidráulicas + Monitoramento + Estudo de Alternativas para Tratamento de Águas + Proteção e Segurança do Local + Fornecimento de Água + Identificação, Armazenamento e Destinação de Resíduos / Custos: R\$ 2.165.144,00 e R\$ 1.836.170,40.
12º Aditamento (de 09.10.2012)	Investigações Complementares no Aquífero e sobre Plumas Contaminantes + Revisão do Projeto de Remediação + Caracterização de Resíduos + Avaliação do Monitoramento de Águas + Instalação de Novos Poços de Monitoramento (Complemento do 11º Aditamento) / Custo: R\$ 3.868.396,91.
13º Aditamento (de 17.05.2013)	Novas Investigações em Valas + Operações de Tratamento e Destinação de Resíduos + Elaboração e Refinamento de Projeto Executivo de Remediação / Custo: R\$ 17.424.010,22.
14º Aditamento (de 11.12.2013)	Operações nas Barreiras Hidráulicas + Adequação na ETAS + Comprovação de Eficiência Operacional do Projeto de Adequação da Estação de Tratamento de Águas + Fornecimento de Água + Proteção e Segurança das Operações + Serviços de Limpeza da Infraestrutura / Custos: R\$ 3.689.327,78 e R\$ 2.594.222,40.
15º Aditamento (de 14.10.2014)	Monitoramento Semestral + Relatórios / Custo: R\$ 830.418,48.
16º Aditamento (de 17.12.2015)	Operações nas Barreiras Hidráulicas e na Estação de Tratamento de Águas / Custo: R\$ 3.302.968,28.
17º Aditamento (de 01.02.2016)	Serviços de Limpeza + Segurança do Local + Fornecimento de Água + Caracterização, Transporte e Destinação de Resíduos / Custos: R\$ 3.168.000,00 e R\$ 501.019,29.
18º Aditamento (de 15.12.2017)	Estudos e Monitoramento + Instalação de Novos Poços e Reinstalação dos Existentes + Operação das Barreiras Hidráulicas + Serviço de Limpeza + Segurança do Local + Comprovação da Eficiência Operacional da Estação de Tratamento de Águas / Custos: R\$ 1.760.332,29, R\$ 6.234.426,00 e R\$ 4.792.576,51.

19º Aditamento (de 15.12.2020)	Estudos e Monitoramento + Instalação de Novos Poços e Reinstalação dos existentes + Operação das Barreiras Hidráulicas + Serviço de Limpeza + Segurança do Local + Comprovação da Eficiência Operacional da Estação de Tratamento de Águas / Custos: R\$ 2.395.643,40, R\$ 7.499.873,91 e R\$ 3.827.142,00.
20º Aditamento (de 01.06.2022)	Planejamento de Novo Projeto de Remediação da Área + Revisão do Modelo Conceitual + Revisão/Atualização de Análise de Riscos + Revisão da Modelagem Matemática + Nova Avaliação Viabilidade Técnico-Econômica + Contratação para Projeto Básico + Reuniões Adicionais / Custo: R\$ 240.816,10.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos documentos do Inquérito Civil nº 14.1097.0000013/2016-7 – GAEMA PCJ Núcleo de Campinas - MP-SP.

A leitura sistemática dos vinte aditamentos indica uma intensa relação entre a apresentação de estudos técnicos por interessados e a consequente deliberação para o alargamento do objeto original do TC, a fim de corrigir falhas de gestão. Além disso, esses aditamentos demonstram uma destacada rotatividade de prestadores de serviços terceirizados, os quais não raras vezes indicam atuação sem métodos comprovadamente eficientes de controle. Em conjunto, esses aditamentos e o seu conteúdo trazem evidências claras da ineficácia do compromisso celebrado. O efeito direto disso é a projeção dos danos sociais, econômicos e ambientais no tempo, com impacto na segurança jurídica e nas esferas econômica e social de toda a sociedade e das partes e empresas envolvidas. Esse cenário fragiliza a eficácia dos resultados pretendidos, a eficiência da governança e da gestão dos recursos, bem como as medidas despendidas na condução do TC.

4. A ineficácia e a ineficiência supervenientes do TC e seu problema estrutural

4.1 A ineficácia jurídica de um TC

A eficácia jurídica é a capacidade de um ato ou fato jurídico produzir efeitos concretos. A respeito do TC, a eficácia jurídica desse instrumento é condicionada e definida por pressupostos e condições de forma e resultado. Em regra, tanto a formatação de um TC quanto a definição dos seus resultados são pensadas e confeccionadas com a finalidade última de promover a solução extrajudicial de conflitos, garantindo a celeridade, a consensualidade e o alcance de maior conteúdo técnico

material para a proteção do bem tutelado. Com base nisso, pode-se afirmar que a *eficácia* de um TC se relaciona: (i) aos efeitos concretos das obrigações assumidas; (ii) aos objetivos normativos correlatos ao objeto do TC; e (iii) à gestão do TC (administração destinada à garantia dos resultados pretendidos).

No campo do Direito Privado, importante abordagem sobre a temática da eficácia de um TC é a de Antônio Junqueira de Azevedo⁵. O autor ressalta que o fato jurídico entra no mundo do direito para produzir efeitos jurídicos, alcançando, a partir disso, eficácia jurídica⁶. Segundo Azevedo, ao lado desta eficácia jurídica reside a eficácia própria ou típica, a qual se refere aos efeitos desejados do negócio⁷. Tomado a partir da sua perspectiva estrutural, o negócio jurídico deve ser compreendido como todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, para a qual o ordenamento normativo atribui os efeitos designados como queridos, desde que observados os requisitos legais. O negócio jurídico não se resumiria à simples manifestação de vontade das partes, mas a uma “manifestação de vontade qualificada”⁸. Por conseguinte, a eficácia dos negócios jurídicos estaria, também, vinculada às diretrizes normativas que servem como qualificador dessa vontade.

Sob a ótica dessa perspectiva privada de negócio jurídico transacional⁹, é seguro afirmar que o TC se desvela como um ato/fato jurídico cujos efeitos são pré-definidos e projetados em escala de tempo e obrigação. A interpretação não é diferente no Direito Público, no qual boa parte dos autores considera o TC como um ato administrativo negocial¹⁰. Para o presente estudo, importa destacar que, em ambas as facetas, se houver descumprimento ou desvio do compromisso assumido, a transação perderá a sua eficácia¹¹.

⁵ Fazemos referência à obra: AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

⁶ AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. p. 22.

⁷ AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. p. 49.

⁸ AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio jurídico**: existência, validade e eficácia. p. 18.

⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. O termo de ajustamento de conduta no âmbito da defesa da concorrência. **Revista do IBRAC**, v. 16, p. 187-197, 2009.

¹⁰ C.f.: OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 204-205. Sobre o tema, ver, também: MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. O termo de ajustamento de conduta no âmbito da defesa da concorrência.

O que diferencia o TC de outros negócios jurídicos da mesma estirpe é a tutela de interesses por ele instrumentalizada. Manifestada com ou sem a assunção de culpa (*nolo contendere*), a vontade expressada no TC é “qualificada” pelas normas que orientam o escopo geral do acordo, o que torna esse instrumento ainda mais complexo. Na doutrina do Direito Público, em especial, é comum o entendimento de que a finalidade do TC é a tutela de interesses transindividuais, obrigando o compromissário a cumprir novamente a lei, sem que para isso seja necessário o acionamento de instrumentos processuais tradicionais¹². Daí a conclusão de que a legitimidade¹³ do TC reside em uma tutela de interesses coletivos. Em outras palavras, aquilo que autoriza o exercício do TC (“dever-poder”) reside no direito material nele subsumido para a tutela dos interesses da coletividade. Assim encarado, o TC pode ser classificado como instrumento direcionado a elevar o grau de eficácia da legislação, ou ainda como um instrumento coletivo de acesso à justiça e de resolução de conflitos.

Outro ponto a ser considerado a respeito da eficácia do TC é a gestão daquilo que foi acordado com o intuito de assegurar minimamente o resultado almejado. Em verdade, desde a sua origem, o *consent decree*, mecanismo norte-americano que inspirou o termo de compromisso entre os brasileiros¹⁴, já pressupunha a “segurança do resultado”¹⁵. Desse modo, se, por um lado, no acionamento do TC, há a segurança de uma não condenação, de outro deve haver a garantia do resultado, que

¹² Entre outros, ver, especialmente: ORZARI, Octavio Augusto da Silva. **Compromisso de ajustamento de conduta**: eficácia na proteção de interesses transindividuais. 2004. Tese de láurea (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. p. 40; GRINOVER, Ada Pellegrini. O termo de ajustamento de conduta no âmbito da defesa da concorrência; RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves considerações sobre o compromisso de cessação de crática. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho *et al.* (coord.). **Lei antitruste**: 10 anos de combate ao abuso de poder econômico. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 121-122; e GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula. Compromisso de cessação e compromisso de desempenho na Lei antitruste brasileira. In: GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula. **O Estado, a empresa e o contrato**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 229-248.

¹³ Sobre o conceito de legitimidade, ver: GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 57-63; e COMPARATO, Fabio Konder. **O poder de controle da sociedade anônima**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 383-393.

¹⁴ A primeira utilização do instrumento foi no caso *United States vs. Otis Elevator Co.*, de 1906, sob o enfoque do *Sherman Act* (ESTADOS UNIDOS. Circuit Court (Ninth Circuit, Northern District of California). **United States v. OTIS Elevator Co.**, Judge Wm. W. Morrow, June 1st, 1906. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/page/file/1139406/dl>. Acesso em: 5 jun. 2024). A respeito da origem do *consent decree* na literatura internacional, ver: GOLDBERG, Milton S. The consent decree: its formulation and use. **Business and Economic Research Bureau Occasional Paper UA 15.6 & UA 16.158**, n. 8, 1962.

¹⁵ C.f.: ISENBERGH, Maxwell S.; RUBIN, Seymour J. Antitrust enforcement through consent decrees. **Harvard Law Review**, v. 53, n. 3, p. 386-341, Jan. 1940. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/hlr53&div=33&start_page=386&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults. Acesso em: 5 jun. 2024; PHILLIPS JR., Charles F., The consent decree in antitrust enforcement. **Washington and Lee Law Review**, v. 39, p. 39-55, 1961. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol18/iss1/4/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

provavelmente não seria encontrado por meio de uma demanda judicial¹⁶. Se fosse o contrário, se poderia imediatamente concluir que o litígio judicial corresponde à maneira mais eficaz de alcançar os objetivos almejados, não fazendo sentido falar em TC, sobretudo diante de casos complexos como o que envolve os mais de vinte anos de discussões, reavaliações e aditamentos existentes e registrados na execução do Termo de Compromisso firmado no episódio do Aterro Mantovani.

4.2 A ineficiência de um TC

Sobre a eficiência necessária para que um TC alcance seus objetivos, é fundamental que ele tenha como pressupostos: (i) a efetividade (grau de efeitos positivos alcançados); (ii) a otimização dos custos; (iii) o emprego adequado dos meios disponíveis; (iv) a concreta prevenção e precaução em matéria ambiental e social; e (v) o equacionamento dos recursos despendidos.

Da perspectiva da Administração Pública, a garantia em formalizar um TC reside no fato de o acordo representar um meio para alcançar resultados considerados desejáveis em um determinado setor, sem as despesas e o tempo que usualmente são necessários para alcançar o mesmo objetivo via ação judicial¹⁷. Além disso, a realização do acordo implica potencial diminuição da assimetria de informação. Alimenta-se também a premissa de que, ao fazer o acordo, o comprometente comparetilhará informações técnicas com a autoridade sobre o setor ou mesmo sobre o serviço prestado. Subentende-se que essas informações não são de domínio público, fazendo-se especialmente relevantes em questões relacionadas à tutela coletiva complexa, como em matéria de direitos e garantias ambientais e sociais.

Nesse sentido, pode-se fixar que, para esta análise, a parametrização da eficácia jurídica do TC deve ser diretamente buscada em duas fontes dos seus elementos intrínsecos: (i) na vontade qualificada manifestada; (ii) no objeto intensificador da eficácia normativa de direitos transindividuais; e, paralelamente, (iii) na gestão e garantia de resultados (eficiência). A eficácia própria ou típica do TC, nessa linha,

¹⁶ Em especial, GOLDBERG defende que, ao firmar um TC, o comprometente teria as seguintes vantagens: (i) menos publicidade; (ii) menor despesa; (iii) menos interrupções em seus negócios, se comparados com o resultado de um eventual litígio; (iv) o fato de o acordo e seus elementos não poderem ser utilizados pela autoridade ou por terceiros como base para futura ação judicial de reparação civil por danos. *In*: GOLDBERG, Milton S. *The consent decree: its formulation and use*. p. 3.

¹⁷ GOLDBERG, Milton S. *The consent decree: its formulation and use*. p. 3.

está respectiva e simultaneamente ligada: (i) aos efeitos concretos obrigacionais estabelecidos *inter partes*; (ii) aos efeitos dirigidos pelos objetivos normativos; e (iii) à administração destinada à garantia do resultado esperado.

Vista a partir desse esquema, a legitimidade conferida às autoridades para a realização de um TC diz respeito não apenas à aplicação de sanções ou à determinação de desconstituição de atos ou danos prejudiciais ao quadro que se quer proteger. Mais do que isso, essa legitimidade se relaciona com o necessário tratamento que será endereçado para o TC ao longo da sua existência, a fim de que não ocorra o definhamento de seus objetivos.

4.3 A amplitude e a gestão regulatória do TC: eficácia e eficiência

No ordenamento jurídico nacional, o aspecto transdisciplinar do TC e a sua amplitude são confirmados pelo estatuto legal de referência, formado, entre outras bases: (i) pela Constituição Federal de 1988; (ii) pela Lei nº 7.347, de 1985 (Lei da Ação Civil Pública); (iii) pela Lei nº 8.708, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor); (iv) pela Lei nº 12.529, de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência); (v) pela Lei nº 13.506, de 2017 (Processo Administrativo Sancionador do BACEN); (vi) pela Lei nº 13.655, de 2018 (Nova LINDB); e (vii) pela Resolução nº 179, de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que regulamenta a matéria. De acordo com a interpretação sistemática¹⁸ desse estatuto, o TC é um “instrumento de garantia dos direitos difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa o Ministério Público está incumbido”¹⁹.

A interpretação da totalidade dessa base legal evidencia o TC como um objeto intensificador da eficácia normativa dos direitos constitucionais, dentre os quais se incluem os do meio ambiente. Essa premissa revela, ainda, uma dimensão reguladora do TC, característica presente quando ele é percebido como um elemento de consensualidade²⁰, instituidor de norma constitucional positiva de eficácia plena,

¹⁸ Fazemos referência à orientação de GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 44.

¹⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017**, art. 1º. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

²⁰ Desde o início da década de 1990, sob a influência da literatura internacional – especialmente portuguesa e francesa – os autores brasileiros defendem o termo de ajustamento de conduta como um meio consensual de resolução de conflitos, inserindo o mecanismo no âmbito da “consensualidade administrativa”. Na literatura, ver, entre outros:

com aptidão de reger *in concreto* determinada conduta²¹. Nessa linha, a eficácia do TC está atrelada à regulação de situações, relações e comportamentos destinados ao cumprimento de seu objeto último.

Por conseguinte, na forma de mecanismo regulatório de administração²², a gestão do TC guarda relação direta com a ideia de eficiência, princípio reconhecido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Federal nº 9.784, de 1999. Esse princípio indica que a Administração Pública deve adotar soluções jurídicas fundamentadas em uma perspectiva de melhor custo-benefício, naquilo que diz respeito à otimização e à alocação de recursos²³. No âmbito do Direito admi-

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**: PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 5 jun. 2024. Mais recentemente, o Código de Processo Civil (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 5 jun. 2024) tirou qualquer dúvida que poderia restar sobre o tema, ao expressamente prever, em seu art. 174, III, que o TC é um mecanismo consensual de solução de conflitos. Outras legislações posteriores caminharam no mesmo sentido, como, por exemplo: (i) a Lei 13.140/2015 (BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 3 jun. 2024), que prevê o TC na esfera da mediação e da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; e (ii) o Decreto-lei 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 3 jun. 2024), com as modificações trazidas pela Lei 13.655/2018 (BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 3 jun. 2024), que passou a prever a celebração do TC como forma de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa em matéria de Direito Público. Em sentido semelhante, também podem ser destacadas as previsões contidas na Lei 12.529/2011 (Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 3 jun. 2024), na Lei 6.385/1976 (Lei do Mercado e da Comissão de Valores Mobiliários - BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16385.htm. Acesso em: 3 jun. 2024) e nas Leis 9.656/1998 (Lei dos Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde - BRASIL. **Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19656.htm. Acesso em: 3 jun. 2024) e 9.961/2000 (Lei da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS - BRASIL. **Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19961.htm. Acesso em: 3 jun. 2024), que trazem mecanismos semelhantes.

²¹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 65, 66, 82 e 83.

²² Partimos da ideia de que o TC é uma fonte de regulação administrativa, ao passo que esta é vista como um sistema de influência, orientação e de controle de processos, comportamentos e condutas de pessoas, seja em sua forma positiva (comandos, diretrizes ou recomendações) ou negativa (proibições, limitações ou advertências). Sobre o tema, entre outros, ver: GONÇALVES, Pedro António P. Costa. Regulação administrativa e contrato. **Revista de Direito Público da Economia**: RDPE, v. 9, n. 35, p. 105-141, jul./set. 2011.

²³ EIDENMULLER, Horst. **Effizienz Als Rechtsprinzip**: Möglichkeiten Und Grenzen Der ökonomischen Analyse Des Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998. p. 88-89.

nistrativo, a ideia de gestão eficiente encontra amparo na teoria da administração de resultados, a qual defende meios de otimização de recursos para a concreção e ganhos de eficiência²⁴. Daí ser correta a afirmação de que, usualmente, a *ineficiência* da gestão pode levar à caracterização da eventual *ineficácia* superveniente do TC, com prejuízo concreto ao seu objeto e aos direitos e garantias tutelados. Portanto, a ineficiência da gestão, relacionada à alocação incorreta de recursos, fará com que o TC deixe de produzir os efeitos que dele se esperava, tornando-o ineficaz, ainda que válido e existente²⁵.

Muito embora o princípio da eficiência seja de difícil fiscalização, haja vista estar atrelado ao campo da discricionariedade administrativa, no mundo prático a eficiência deve ser identificada como sinônimo de “emprego adequado dos meios para o alcance de resultados”²⁶. É comum que essa ideia seja avalizada a partir de quatro atributos definidores: a racionalização, a produtividade, a economicidade e a celeridade. De acordo com a doutrina, o princípio da eficiência tenciona que o gestor, via racionalização, defina melhor as suas escolhas no processo, impulsionando a eliminação de erros técnicos que podem ser evitados. Essa percepção automaticamente

²⁴ Surgida na Itália, a referida teoria tem adeptos em Portugal e no Brasil. Sobre o tema em sua origem, ver, entre outros: IANNOTTA, Lucio. La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto. **Diritto Processuale Amministrativo**, v. 2, p. 299-373, 1998; e, do mesmo autor, IANNOTTA, Lucio. Costruzione del “futuro” delle decisioni e giustizia nell’amministrazione di risultato. In: IANNOTTA, Lucio. **Economia, diritto e politica nell’amministrazione di risultato**. Torino: G. Giappichelli, 2003. Na literatura portuguesa, vide: GONÇALVES, Pedro (org.). **Estudos de contratação pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. v. 1, p. 893-942; OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo**: enquadramento dogmático-constitucional. Lisboa: Lex, 1995. v. 2, p. 637 e ss.; e OTERO, Paulo. Constituição e legalidade administrativa: a revolução dogmática de direito administrativo. In: TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves; LENZA, Pedro (coord.). **Constituição Federal 15 anos: mutação e evolução**. São Paulo: Método, 2003. p. 147-173. Entre os brasileiros, conferir: BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 131-205. Uma boa recuperação histórica desse processo e da sua influência no Brasil é feita por NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 162-177.

²⁵ A diferença conceitual entre “eficácia” e “eficiência” é destacada na doutrina. Em regra, os autores observam a noção de cumprimento de finalidade como sentido teleológico de ambos os termos. Porém, enquanto a eficiência aponta para a obtenção do resultado almejado da melhor forma possível, em atendimento ao interesse público subjacente, a eficácia administrativa representaria a concreção dos fins preestabelecidos em lei, ou seja, a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos esperados do ato. Assim sendo, nem sempre um ato eficaz é eficiente, ao passo em que um ato ineficiente provavelmente é ineficaz. Sobre o tema, ver: GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: ENCICLOPÉDIA Jurídica da PUCSP. São Paulo: PUCSP, 2017. Verbete. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-2/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 6 jun. 2023; PAREJO ALFONSO, Luciano. **Eficacia y administración**: tres estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, 1995, capítulos IV e V; e NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. p. 203.

²⁶ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. p. 157. A autora lembra que a redação original do art. 37, *caput*, da Constituição Federal era orientada para a noção de “qualidade dos serviços prestados”.

engloba outro conceito importante das ciências econômicas, o de “efetividade”. Em outras palavras, a adoção da menor relação custo/benefício para o alcance de um objetivo (eficiência) deve, também, mirar o maior grau de efeitos positivos no ambiente externo da intervenção²⁷. Sob uma perspectiva mais acurada, esse assunto trata da adoção de modelos metodológicos (gerenciais) que sejam capazes de contribuir para uma relação razoável e adequada entre meios e fins. A partir deste ponto, é esperado que os demais atributos (economicidade, produtividade e celeridade no cumprimento do objetivo-fim) apareçam automaticamente²⁸.

Outro aspecto importante da eficiência é a sua relação com o princípio da precaução e a necessidade de justo equacionamento de riscos. Essa tônica se faz mais presente quando o objeto gerenciado pela Administração Pública tem impacto para além das partes interessadas²⁹. É o caso, por exemplo, de situações que envolvem a matéria ambiental.

Com base nessas considerações, o TC desponta como um elemento de consensualidade que entrelaça pressupostos de eficácia e eficiência de distintas maneiras. Nos aspectos ambiental e de sustentabilidade, esses pressupostos se traduzem na efetividade de evitar a consumação de eventuais danos e na recuperação mais célere possível de determinado ambiente degradado, resultados esses que, subentende-se, não seriam possíveis de serem alcançados da mesma maneira por meio de uma ação judicial. Além disso, a formalização do TC no âmbito ambiental guarda relação umbilical com a ideia de adequada alocação de custos socioambientais. Por fim, cabe ressaltar que, notadamente em casos ambientais, a composição do TC implica a diminuição de assimetria informacional, contribuindo, também por esse viés, para a escolha técnico-racional de proteção do interesse público.

²⁷ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. p. 206. Para a autora, em especial, “efetividade significa, para a organização, o impacto, isto é, os efeitos de seus programas no ambiente, os quais são mensurados por índices técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais”.

²⁸ GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao seu turno, vincula a eficiência com o alcance do resultado esperado. Para a autora, o princípio da eficiência surte efeitos tanto em relação ao modo de atuação do agente público, quanto em relação ao modo de organizar estruturar, disciplinar a Administração Pública, a fim de que se alcance maiores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002).

²⁹ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. p. 1164-1165.

4.4 A ineficácia e a ineficiência quanto à proteção ambiental esperada do TC

Na esfera do Direito Ambiental, o resultado do TC e da sua gestão deve ser compreendido como o alcance ótimo, proporcional e célere da adequada e concreta resposta técnico-jurídica para a reconstituição da qualidade e integridade ambiental. Isso equivale a dizer que, na instrumentalização de tutela ambiental, a eficácia do TC tem a ver com a intensificação das normas que regulam a solução do conflito gerado pelas condutas praticadas³⁰⁻³¹. Logo, a execução e a gestão do TC devem refletir a consecução de proteção socioambiental aos direitos e garantias transindividuais relacionados ao gozo do meio ambiente equilibrado e demais direitos fundamentais que o cercam (saúde, segurança, liberdade, dignidade, propriedade, autonomia, bem-estar, entre outros)³².

Desse ângulo, o TC pode ser visto como uma forma de alcançar os melhores resultados (concreta tutela de direitos transindividuais) com a otimização do uso de recursos escassos a um menor custo – aliás, essa característica é ressaltada pela doutrina ambiental como intrínseca ao TC e à sua finalidade³³. Para chegar neste ponto ótimo de eficiência no aspecto de sua gestão, o TC deve assumir a função de propiciar: (i) o conhecimento dos problemas; (ii) a investigação; e (iii) o deslinde efetivo do conflito ou da irregularidade³⁴. De modo particular, esse viés de funcionalidade revela-se como um estabilizador social³⁵, ao passo que a gestão indica um meio para a realização da eficácia do instrumento. Tudo isso para que sejam tomadas decisões

³⁰ NERY, Ana Luiza. Confissão como exigência da administração pública para a celebração de termo de ajustamento de conduta e negócio jurídico processual: risco de anulabilidade do negócio por coação. In: MILARE, Édís (coord.). *Ação civil pública após 35 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 81.

³¹ Sobre novas estratégias regulatórias ambientais, conferir: PEIXOTO, Bruno Teixeira. *Compliance no Direito Ambiental*: licenciamento, ESG e regulação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

³² MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 118-120.

³³ MARQUES, José Roberto. Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 7., 2003, São Paulo. *Direito, água e vida*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2003. v. 1, p. 621.

³⁴ CAPPELLI, Sílvia. Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente. *Revista do Ministério Público*, n. 46, p. 230-260, jan./mar. 2002; e SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico*: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 7. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 508-509.

³⁵ FERNANDES, Rodrigo. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 53-54.

e sejam assumidos compromissos que não agravem nem tampouco prolonguem no tempo os prejuízos detectados³⁶.

Assim sendo, a eficácia e a eficiência esperadas do TC ambiental devem ser compreendidas como pressupostos ligados à concretização do direito fundamental de proteção ambiental, cuja lógica é a de dimensão positiva-prestacional. Cumpre ao Estado, nesse cenário, assegurar a organização, o procedimento e os processos de realização da avaliação do meio ambiente, além da dimensão jurídico-participativa, garantindo e possibilitando à sociedade civil defender bens e direitos ambientais³⁷. Desse modo, é importante que a consecução de um TC, que vise à tutela de direitos ambientais, observe esquemas de proteção que previnam, monitorem, controlem e reparem as condutas comprometedoras da integridade e da qualidade dos elementos que compõem o meio ambiente³⁸ (eficiência e efetividade). Para que surta seus efeitos jurídicos, legítimos e esperados, a gestão vinculada ao TC deve abarcar e atender a esses predicados. Na hipótese de agravamento de conflitos, atrasos e obstáculos às ações e à otimização da gestão do TC, configura-se, sem dúvidas, uma situação de ineficiência e, por conseguinte, de ineficácia superveniente.

Em um quadro como esse, os riscos para o meio ambiente aumentam, com afetação dos princípios da precaução, prevenção e sustentabilidade (art. 225 da Constituição Federal), todos integrantes da noção conceitual de eficiência³⁹. Não por outro motivo, o êxito na execução do TC está atrelado à especificação clara

³⁶ LEITE, Fernanda Piccinin. **Desconstrução da natureza regulamentar dos termos de ajustamento de conduta**: uma perspectiva empírica a partir de TCs celebrados entre o Ministério Público e empresas privadas em matéria ambiental. 2020. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. p. 35-36; e 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 de conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014. p. 136-138. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/01/negociacao_e_acordo_ambiental_tac_bollbrasil.pdf. Acesso em: 4 jun. 2024.

³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 5-6.

³⁸ SOARES, Inês Virgínia Prado; VENTURINI, Otávio. Termo de ajustamento de conduta e programas de compliance ambiental. In: TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha (coord.). **Compliance no direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 164-165.

³⁹ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. p. 207-209; e LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. 8. ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 226-228.

— não contraditória ou obscura — de obrigações e resultados⁴⁰. Essa exigência em atos públicos é mais explícita no contexto de uma sociedade de riscos imprevisíveis, tanto em relação aos sujeitos atingidos como ao viés de tempo e espaço⁴¹, características presentes na maioria dos grandes danos ambientais.

Visto pelo seu viés de resultado, portanto, o TC tem como propósito a busca por soluções avançadas para problemas complexos. A gestão e a prevenção de danos ambientais coletivos e transgeracionais⁴² é um exemplo de situação complexa à qual um TC se revela meio para a eficácia do Direito Ambiental, cuja implementação exige e envolve variadas esferas da sociedade.

4.5 A ineficácia e a ineficiência supervenientes do TC Aterro Mantovani

4.5.1 A Metodologia utilizada para o levantamento de informações

Para a presente pesquisa, foram verificados os principais documentos que constituem o referido acordo. Em particular, foram analisadas decisões, manifestações, pareceres e aditamentos vinculados aos núcleos de (in)eficácia e (in)eficiência, tendo como base a execução e gestão do TC e dos objetivos entabulados.

Para tanto, seguiu-se a seguinte metodologia: (i) estruturou-se um recorte do objeto original do TC e de suas alterações nos aditivos; (ii) trabalhou-se, a partir das constatações iniciais, em um conceito de eficácia e eficiência, para o qual foram considerados a literatura sobre essas temáticas e o posicionamento do Ministério Público e de outras autoridades com atuação em casos semelhantes; (iii) executou-se uma revisão geral da documentação, a fim de extrair fontes fáticas que confirmassem ou não a ineficácia e ineficiência supervenientes do TC, tendo como base o padrão teórico-legal adotado. As documentações analisadas foram: (a) pareceres e informações técnicas da CETESB; (b) manifestações e reivindicações de instituições e da comunidade local; (c) manifestações e reivindicações de empresas vinculadas ao TC; e (d) manifestações e declarações de autoridades envolvidas com o TC.

⁴⁰ FARIAS, Talden. Termo de ajustamento de conduta e resolução negociada de conflitos. In: MILARÉ, Édis (coord.). *Ação civil pública*: após 35 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 148.

⁴¹ FARIAS, Talden. Termo de ajustamento de conduta e resolução negociada de conflitos. p. 165.

⁴² BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 620-621.

As informações coletadas foram analisadas sob a pressuposição de que a *eficácia própria* ou *típica* do TC está respectiva e simultaneamente ligada: (i) aos efeitos concretos obrigacionais estabelecidos *inter partes*; (ii) aos objetivos normativos correlatos ao objeto do TC; e (iii) à administração destinada à garantia do resultado esperado, ou seja, à gestão do TC. Para fins de *eficiência*, considerou-se a presença dos atributos de racionalização, produtividade, economicidade e celeridade, conforme escopo normativo do Direito Público. Além disso, no plano do Direito Ambiental, tomou-se como orientação a ideia de que, para a tutela do meio ambiente, a eficácia do TC está vinculada à conotação funcional das obrigações assumidas, que indica a necessidade de que a gestão do acordo deve propiciar: (i) o conhecimento do problema e sua dimensão; (ii) a investigação dos impactos; (iii) a adoção de mecanismos que, com a ótima alocação de recursos e no menor espaço de tempo, promova o deslinde efetivo das irregularidades, de modo a servir como um estabilizador social.

A partir desses pressupostos, foram buscados, nas fontes selecionadas, indicadores de agravamento dos danos ambientais e do conflito socioeconômico, bem como indícios de atrasos e obstaculizações às ações e à otimização da gestão do TC Aterro Mantovani. Por fim, tencionou-se a identificação de obrigações inócuas, contraditórias e/ou obscuras eventualmente presentes no termo e nos seus diversos aditamentos.

4.5.2 Resultados prévios

Com base no recorte de análise efetuado e considerando a perspectiva funcional e regulatória (de gestão) endereçada ao TC, é seguro afirmar que o referido instrumento não indica reunir os atributos de eficácia e eficiência para os fins aos quais foi destinado. A despeito dos interesses iniciais e da motivação à resolução do conflito, o instrumento sofreu alterações ao longo do tempo, o que colocou em xeque a efetiva proteção da área degradada. Neste caso, é possível relacionar o aparecimento do fenômeno da ineficácia superveniente do TC à sua ineficiência nos aspectos de precaução, prevenção e sustentabilidade.

Ao invés de efetivar o resultado esperado, a gestão do TC imprimiu danos ambientais, sociais e econômicos variados, indo, consequentemente, de encontro aos princípios da prevenção, da precaução e da sustentabilidade, conforme preconiza o art. 225, *caput*, § 1º, I e IV, da Constituição Federal. O levantamento realizado sobreleva evidências claras — produzidas por distintos órgãos da sociedade civil organizada — de prejuízos de racionalização, produtividade, economicidade e celeridade, relacionadas à garantia do resultado esperado, qual seja, do reestabelecimento e da manutenção da integridade ambiental e do cumprimento dos direitos e garantias

fundamentais ligados à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O impacto jurídico mais direto da ineficácia superveniente averiguada é a distorção do resultado do TC, com a projeção do dano ambiental e dos seus reflexos sociais e econômicos no tempo e no espaço⁴³. Ao lado do impacto jurídico, é também possível constatar uma miríade de efeitos econômicos para os compromissários, notadamente àquilo que diz respeito à alocação de recursos para o ambiente externo correlato⁴⁴.

O reconhecimento desse quadro permite inferir que o TC indica violações aos princípios da precaução, da prevenção e da sustentabilidade, já que sua gestão atenta contra a segurança jurídica, na medida em que esta última decorre da efetividade estrita ao princípio da legalidade, que orienta a atividade dos entes públicos e informa a relação entre o poder público e os particulares⁴⁵. Além disso, é digno de nota saber que não há qualquer fundamento legal que autorize atrasos e obstaculizações às ações e à otimização da gestão do TC em evidência, seja por parte dos compromissários, do Ministério Público e das agências técnicas do governo. Tampouco os novos danos oriundos da eficácia superveniente devem ser exclusiva e unilateralmente imputados aos signatários originais do TC⁴⁶.

⁴³ Há uma série de indicativos que comprovam essa consequência. Entre outros documentos, indicam-se os despachos do próprio MP-SP, em especial o datado de 2021, no qual o órgão atesta a necessidade de mais ações para o estancamento da contaminação do solo e das águas subterrâneas, bem como para a reparação do aterro (fl. 23.104 do Termo de Compromisso – TC no Inquérito Civil nº 14.1097.0000013/2016-7 – GAEMA Núcleo Campinas – MP-SP). Órgãos como o MPF já tinham advertido ao próprio Município de Santo Antônio da Posse acerca dos prejuízos econômicos causados pela contaminação do solo e das águas (fls. 8.093-8.123 do TC).

⁴⁴ São várias as evidências de problemas de alocação de custos. Para fins de ilustração, destacam-se, dentre outras: (i) a reunião técnica de 2018, na qual a empresa envolvida ressaltava os problemas de rateio dos custos (fl. 22.662 do TC); e (ii) o ofício do engenheiro do comitê de empresas do TC, que denuncia os efeitos do inadimplemento de algumas empresas do grupo, o que levou à suspensão dos trabalhos (fls. 19.374-19.377 do TC).

⁴⁵ Nesse sentido, ver o Ofício nº 002/2019, da Câmara de Vereadores do Município de Holambra-SP, que ressaltava as dificuldades para seguir as regras do TC depois de “tantos aditamentos”. No mesmo sentido, o governo local questiona os mecanismos de fiscalização e gestão do TC (fl. 22.656 do TC).

⁴⁶ Neste ponto, ganha destaque a previsão contida no art. 21, *caput* e parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 (BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 3 jun. 2024), com alteração dada pela Lei nº 13.655, de 2018, que consagra a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 3 jun. 2024). De acordo com esse dispositivo, a decisão que decretar – nas esferas administrativa, controladora ou judicial – a invalidação de ato, contrato, ajuste ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso as suas consequências jurídicas e administrativas. Além disso, quando for o caso, a decisão deverá indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e sem prejuízo dos interesses gerais, sendo vedado impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função da peculiaridade do caso, sejam anormais ou excessivos.

Deve ser lembrado também que, embora prioritária, a tutela do meio ambiente não pode ser efetivada à revelia das demais esferas, notadamente quando o resultado for o agravamento ou a não contenção adequada dos danos produzidos. Esse ponto, inclusive, dá azo para perquirir acerca da competência e legitimidade de órgãos e autoridades públicas enquanto simultaneamente signatários, fiscalizadores e controladores da gestão do acordo⁴⁷.

À luz da análise efetuada, é possível concluir que o TC perdeu sua funcionalidade de equalizador social e ambiental e passou a ser uma fonte de geração de novos problemas, sendo estes tão ou mais complexos do que o original. Esse novo quadro de danos não é passível de ser resolvido pelo mesmo instrumento, sobretudo pela forma originária como fora estabelecido. Esse fato explica, por exemplo, o volume e o conteúdo dos aditivos arquitetados nas últimas duas décadas no contexto do episódio, assim como aponta para a sua direta relação com os contornos dos processos e litígios denominados de estruturais. Assim, embora tenham mudado significativamente o objeto do TC e a sua forma e execução, a verdade é que essas modificações e aditivos não levaram a situação para melhor.

5. Caso Mantovani na perspectiva estrutural

Considerando as análises tecidas até aqui, é seguro dizer que o TC relacionado ao Aterro Mantovani resulta ineficiente em sua gestão e ineficaz para os fins aos quais restou estabelecido originariamente, em setembro de 2001. Dados seu contexto e objetivos, e tendo como fins últimos a preservação e a tutela do meio ambiente e a mitigação dos danos sociais, o mencionado instrumento exige uma rediscussão ampliada acerca de seu conteúdo e de sua forma. A despeito de outras possíveis abordagens, a rediscussão em questão tem relação íntima com as premissas e os conceitos da lógica estrutural de conflitos em casos jurídicos complexos. A abordagem é amplamente difundida pelo Poder Judiciário do Brasil⁴⁸ e por instituições e órgãos

⁴⁷ No caso analisado, deve ser destacado o despacho de fl. 18.791 do TC, no qual o próprio MP-SP reconhece a vulnerabilidade do órgão. A despeito do inquestionável papel do Ministério Público para a proteção e promoção dos interesses públicos, vale registrar aqui, apenas para fins de argumentação, que a constatação de uma gestão – ou mesmo de uma co-gestão – por parte deste órgão invariavelmente indica a subtração das suas competências constitucionalmente fixadas, sem afastamento da responsabilidade pelas decisões de seus membros. Caso se comprove a afronta aos princípios que devem reger a atuação do MP, a hipótese autorizaria o pleito de nulidade dos atos praticados por seus representantes.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências.

de controle da Administração — incluindo o Ministério Público dos estados — o que chancela a contemporaneidade e a ascensão desta pauta⁴⁹.

A pertinência dos processos estruturais para a resolução ou alocação de obrigações em casos complexos tem sido positiva devido: (i) a sua aplicabilidade não estar limitada à esfera pública ou ao controle de políticas públicas; e (ii) à técnica processual e resolutória em questão possibilitar instrumentalizar meios posteriores à definição de um fim, com o intuito de trazer maior segurança jurídica e resolutividade a casos complexos⁵⁰. O processo estrutural e as medidas estruturais que o compõem revelam-se como mecanismos de controle continuados para casos de violação massiva e duradoura de direitos fundamentais. Nessa perspectiva, as medidas estruturais servem para os interessados operarem uma transição e posterior superação do estado das coisas causador de ampliadas violações.

O enfoque estrutural abrange a detecção de uma situação que demanda, para a correção das irregularidades constatadas, a reorganização ou a revisão de uma estrutura pública ou privada que causa, fomenta ou viabiliza, pelo modo como funciona, a ocorrência de violação contínua e sistêmica de direitos e interesses. O caso do TC Mantovani reúne as peculiaridades necessárias para ser considerado um “problema estrutural”, apto a ser rediscutido por mecanismos inerentes à lógica estrutural.

É de se notar, também, que o uso desse tipo de resolução extrajudicial não está restrito à teoria. Há casos recentes de resolução extrajudicial sob a lógica estrutural. Um deles é o TC firmado entre o MPF e as Prefeituras de Municípios do Estado da Paraíba⁵¹. Na situação, mais de sessenta Ações Cíveis Públicas ajuizadas foram suspensas por força da resolução, a fim de garantir um espaço consensual e estrutural para o problema dos “lixões” naquele Estado. No TC em questão, foram aplicadas medidas estruturais de resolução⁵². Outro exemplo é o TC firmado pela Defensoria Pública do

Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/3171>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁴⁹ BARROS, Marcus Aurelio de Freitas. (org.). **Decisões e acordos estruturais**: da prática à teoria: tomo I. Natal: MPRN, 2020. p. 6-7.

⁵⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: processos estruturais e separação de poderes. **Revista de Processo**, v. 47, n. 331, p. 256, set. 2022.

⁵¹ MINISTÉRIO Público Federal participa de TAC para acabar com lixões na Paraíba. **Portal da Capital**, João Pessoa, 11 jul. 2019. Disponível em: <https://www.portaldacapital.com/2019/07/11/ministerio-publico-federal-participa-de-tac-para-acabar-com-lixoes-na-paraiba/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁵² DUARTE, Verônica Rangel. **As técnicas do processo estrutural na efetivação da tutela jurisdicional contra o ilícito ambiental**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de

Município de São José dos Campos, em São Paulo, cujo objeto foi a reestruturação da assistência à saúde da gestante, ante relatos de situações de violência obstétrica e desrespeito ao direito ao acompanhante em instituições públicas e privadas de saúde⁵³.

O TC do Aterro Mantovani segue a mesma linha desses exemplos. Considerando que há um estado de coisas desconforme, cujos danos ambientais e sociais ainda não foram resolvidos mesmo após mais de vinte anos e inúmeros aditivos, o caso ilustra um legítimo problema estrutural que, como tal, exige reação por um processo estrutural viabilizador de efetiva e eficiente correção de suas mazelas. O maior indicativo nesse sentido é a constatação da ineficácia das ações e da ineficiência de sua gestão. Esse quadro impõe a rediscussão e a reestruturação dos meios e dos fins indexados para recuperar a área degradada, a fim de constituir e garantir concretamente as seguranças jurídica e institucional e de tutelar os interesses ambientais, sociais, econômicos e jurídicos do Estado, das partes envolvidas e da sociedade civil afetada. Ao observar casos de danos ambientais como os do Aterro Mantovani, é comum que as várias facetas existentes nos litígios ambientais e a necessidade de proteção simultânea de diversos interesses façam com que, nessas hipóteses, os processos e as decisões estruturais sejam ainda mais necessários.

Como já destacado, ao longo dos vinte anos de existência do TC, as inúmeras evidências documentais e oficiais sugerem uma intensa relação entre os estudos técnicos e o alargamento do objeto original do termo, a fim de corrigir as falhas de gestão. Além disso, constata-se uma destacada rotatividade de prestadores de serviços terceirizados, atuando sem esquemas eficientes de controle. O volume dos aditamentos e o seu conteúdo constituem sinais concretos de ineficácia no alcance dos objetivos assumidos, e o efeito direto desse cenário é a projeção dos danos ambientais no tempo, com impactos diretos na segurança jurídica e nas esferas econômica e social de todos os atores envolvidos.

Pernambuco, Recife, 2020. p. 129-131.

⁵³ Após quatro anos de atividades extrajudiciais, foi firmado o TAC para resolução do problema em São José dos Campos-SP, instruindo-se o procedimento administrativo com atos de metodologias variadas, tais como: (i) expedição de recomendações; (ii) realização de audiência pública envolvendo gestores públicos, entidades diversas, médicos, doulas e representantes da sociedade civil; (iii) coleta de depoimentos ao longo de todo o procedimento; (iv) delimitação dos eixos a serem trabalhados; (v) reuniões administrativas com o Poder Público para negociação de cláusulas do TAC, contando com secretários municipais, procuradores, lideranças dos movimentos sociais, advogados e diretores técnicos de hospitais públicos e privados; e (vi) visitas *in loco* (OROSO, Catharina Marins. Tutela extrajudicial de litígios estruturais: negociando direitos a partir da perspectiva de atuação do Ministério Público. *Revista Científica do CPJM*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 65-66, 2022).

Na esfera do Direito Ambiental, o resultado almejado pelo TC e por sua gestão deve ser compreendido como o alcance ótimo, proporcional e célere da resposta técnico-jurídica dada à manutenção da qualidade e integridade ambiental da região afetada. Isso equivale a dizer que, na instrumentalização de tutela ambiental, a eficácia do TC tem a ver com a intensificação das normas que regulam a solução do conflito gerado pelas condutas praticadas.

Assim sendo, se a execução e a gestão do TC devem garantir a proteção dos direitos e das garantias transindividuais ao gozo do meio ambiente equilibrado e dos demais direitos fundamentais que o cercam (saúde, segurança, liberdade, dignidade, propriedade, autonomia, bem-estar, entre outros)⁵⁴, possível se constatar um horizonte que, à luz do atual estado de coisas do TC, não se confirma no contexto do referido compromisso e de seus resultados.

5.1 Identificadores estruturais do caso

Dada toda a discussão feita até aqui, serão apresentados a seguir os principais pontos da lógica estrutural, suas definições e premissas, com o intuito de promover uma compreensão mais pormenorizada do assunto. Para tanto, foram consultadas a literatura jurídica sobre o tema e investigados alguns casos concretos de aplicação da referida abordagem no país. Na sequência, o caso Mantovani será interpretado na perspectiva da lógica estrutural, com a consequente indicação de caminhos estruturais, judiciais e extrajudiciais, correlatos.

5.1.1 O evento ou problema estrutural

A lógica estrutural de atos e processos administrativos ou judiciais se articula a partir de conceitos-chave. Um desses conceitos é o de evento ou o de problema de ordem estrutural. Uma vez identificado que o problema é estrutural, passa-se ao seu diagnóstico e à busca da sua resolução por meio do processo estrutural e dos mecanismos que o constituem.

O problema estrutural é caracterizado pela existência de um “estado de desconformidade estruturada”. O termo vem do Direito Constitucional e significa “uma situação de ilicitude contínua e permanente” ou “uma situação de desconformidade”,

⁵⁴ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. p. 118-120.

ainda que não propriamente ilícita, mas que também atinge direitos fundamentais e subverte a ordem jurídica estatuída disciplinadora do conflito em análise⁵⁵. O conceito indica uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal ou regular, seja ele derivado de política governamental, serviço, contrato, acordo, entre outros. No viés infraconstitucional, o conceito segue a mesma linha, vinculando-se a problemas que escapam à forma e atingem frontalmente direitos e garantias fundamentais (meio ambiente, saúde pública, serviços públicos, acesso à justiça etc.).

Em síntese, o problema estrutural tem por objeto evento ou questão estrutural, cuja base é um problema enraizado que gera uma situação de desconformidade permanente. Em vista de suas características, a correção desse estado irregular demanda a adoção de uma série de atos de reestruturação⁵⁶. É dizer, a transição do estado de desorganização estrutural para o estado ideal exige uma intervenção reestruturante⁵⁷, que é usualmente materializada por intermédio de um processo estrutural.

5.1.2 O processo estrutural

O processo estrutural é formado pelo conjunto de procedimentos, medidas, grupos de agentes e responsáveis, ações e decisões que se relacionam e buscam a resolução de um problema estrutural. A articulação propagada a partir de um processo estrutural tem como fim redefinir e readequar a situação de desconformidade estrutural, objetivando dispensar a ela uma solução definitiva e que retome a normalidade ao estado de coisas em análise.

⁵⁵ Recentemente, o conceito de “estado de coisas inconstitucional” ganhou a atenção do Supremo Tribunal Federal. A expressão foi dita no voto da Ministra Carmen Lúcia, no julgamento da ADPF nº 760/DF, no seguinte sentido: “A construção jurisprudencial do estado de coisas inconstitucional tem origem no Tribunal Constitucional Colombiano. Refere-se ao reconhecimento de omissão inconstitucional reiterada e relacionada a falhas estruturais que importam ofensa grave e contínua a direitos fundamentais.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF**. Relatora: Min^a. Carmen Lúcia, 6 de abril de 2022. Voto da Senhora Ministra Cármen Lúcia (relatora). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023).

⁵⁶ ENTENDER direito: especialistas debatem sobre processos estruturais. **STJ Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 18 jul. 2022. Notícias. Convidados: Freddie Didier Jr. e Edilson Vitorelli. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/18072022-Entender-Direito-especialistas-debatem-sobre-processos-estruturais.aspx>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁵⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 22-30; e DIDIER Jr., Freddie; ZANETTI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. p. 104.

Em geral, a doutrina especializada tem interpretado o processo estrutural como uma forma de processo coletivo, por meio do qual é possível idealizar e buscar a reorganização de uma estrutura burocrática e de administração ou gestão, pública ou privada, que causa violações pelo modo como funciona, dando origem a um litígio estrutural.

No entanto, é importante ressaltar que o processo estrutural se distingue dos mecanismos processuais tradicionais: enquanto estes se voltam para decisões com foco em acontecimentos passados e não prospectivos, os processos estruturais se vinculam à complexidade do problema e ao modo como suas frações interagem, exigindo que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada ou revisada. Parte-se do pressuposto de que tanto a forma processual quanto as próprias bases formatadoras do processo devem ser corrigidas, já que, se estas bases não forem alteradas, o problema não será resolvido e deflagrará um quadro de danos diretos e indiretos maior do que aqueles que se tentou corrigir⁵⁸.

No viés administrativo e extrajudicial, o processo estrutural se orienta por métodos e técnicas processuais que os órgãos públicos, responsáveis pelo exercício de funções de controle da Administração Pública, podem fazer uso para solucionar demandas públicas complexas⁵⁹. Entre as suas principais características típicas, o processo estrutural é identificado pela multipolaridade, coletividade e complexidade.

A multipolaridade advém do fato de que o problema estrutural geralmente atinge diferentes grupos de interessados – ativos ou passivos – na resolução e reestruturação do estado de coisas irregular constatado. Como exemplo, podemos citar os casos que envolvem danos ambientais coletivos, ineficácia e ineficiência em políticas públicas ou em acompanhamento de acordos em matérias jurídicas de alta complexidade. A coletividade empresta ao processo a conotação de interesse público e geral da sociedade. Essa característica é fundamental para avaliar a extensão dos danos e a urgência de mitigá-los. Por fim, a complexidade indica a necessária inter-relação e interdisciplinaridade nas técnicas e ações resolutórias. Ao necessariamente ter que contemplar a coletividade, o processo estrutural exige o cotejamento dos distintos efeitos que o problema gera para grupos diferenciados. Diante disso,

⁵⁸ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 350, out. 2018.

⁵⁹ MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para um controle seguro e efetivo de casos jurídico-administrativos complexos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023. p. 26-30.

são necessárias visões distintas sobre esses interesses diversos e sobre a maneira pela qual eles devem ser abarcados e representados no processo⁶⁰.

Em matéria econômico-ambiental, a lógica estrutural desvela-se como uma medida que busca a efetivação de direitos fundamentais tutelados pela Constituição Federal⁶¹, não por outra razão cresce a aplicação da lógica estrutural em nível de ações constitucionais no país.

Em casos de danos econômico-ambientais⁶² complexos, o processo estrutural é um meio que possibilita uma melhor e mais eficaz reorganização e adequação de um estado de coisas que está violando sistematicamente o direito ao meio ambiente equilibrado, visando a maior e real efetividade desse direito fundamental⁶³. Com o reconhecimento de um problema estrutural de cunho ambiental, e levando em consideração a intensidade do impacto da implementação do regime de transição a ser estabelecido, abre-se campo para o exame da fiscalização e avaliação do cumprimento das novas obrigações estatuídas, com o estabelecimento de um prazo razoável para tanto. Esse gerenciamento fiscalizatório é comumente realizado pelo competente órgão público.

Como medida conformadora, a lógica processual estrutural permite o debate aberto entre os atores públicos ou privados envolvidos, além da ordenação para uma melhor interpretação e adequação do caso concreto, a fim de que se estabeleçam os caminhos necessários para alcançar a normalidade e a proteção ao meio ambiente equilibrado, conforme assegurado constitucionalmente.

⁶⁰VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 23 e 67.

⁶¹BAMBIRRA, Tamara Brant; BRASIL, Deilton Ribeiro. Direito fundamental ao meio ambiente e o processo estrutural como meio adequado para sua tutela. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, v. 7, n. 1, p. 16-17, jan./jun. 2021.

⁶²Juridicamente, é o princípio da ordem econômica que constitui a defesa do meio ambiente, e não o contrário. No âmbito da Constituição econômica, o princípio da defesa do meio ambiente é impositivo. Ele conforma a ordem econômica constitucional, informando substancialmente o pleno desenvolvimento econômico. Além de objetivo, este princípio é também mecanismo, possuindo, portanto, dupla instrumentalidade. Sobre o assunto, ver: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 276; e, do mesmo autor: GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente: caso do parque do povo. **Revista dos Tribunais**, v. 83, n. 702, p. 247-260, abr. 1994.

⁶³BAMBIRRA, Tamara Brant; BRASIL, Deilton Ribeiro. Direito fundamental ao meio ambiente e o processo estrutural como meio adequado para sua tutela. p. 11-14.

5.1.3 A decisão ou resolução estrutural

O terceiro dos principais identificadores estruturais é a decisão estrutural, que estabelece o “estado ideal de coisas” (fim) almejado e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural, tomada a partir da constatação de um estado de desconformidade cujo conteúdo é de todo complexo⁶⁴, não estrutura, mas, sim, reestrutura o que estava desorganizado.

A racionalidade da decisão estrutural está assentada no fato de que muitas determinações sobre questões coletivas exigem soluções que vão além de definições lineares e simples entre as partes. A complexidade dos casos sobre os quais se tomam decisões estruturais exige respostas difusas, que considerem um variado número de imposições ou medidas que se impõem gradativamente. São decisões que se orientam para uma perspectiva futura, tal qual um projeto, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo. Em tese, acredita-se que esse caminho tem o potencial de evitar que a decisão do caso se converta em um problema maior do que o litígio originalmente examinado e diagnosticado⁶⁵.

No ordenamento legal brasileiro, a doutrina aponta exemplos de analogia da lógica da decisão estrutural e de seu processo, como nos casos da Lei Federal nº 11.101/2005 (Lei de Recuperação Judicial e Extrajudicial de Empresas), que versa sobre a previsão do processo de recuperação da situação de crise econômico-financeira de empresas⁶⁶, e da Lei Federal nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), que contém diversos instrumentos que autorizam o emprego de medidas que interferem em atos de dominação econômica e permitem a criação de mecanismos de acompanhamento do cumprimento dessas decisões⁶⁷.

Considerando-se esses principais elementos que caracterizam os conflitos ou litígios como de ordem estrutural, elencam-se no quadro abaixo os identificadores estruturais vinculados ao caso do TC Aterro Mantovani:

⁶⁴ DIDIER Jr., Fredie; ZANETTI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. p. 109.

⁶⁵ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-391, nov. 2013.

⁶⁶ VOLPI, Maicon Natan. A recuperação judicial como processo estrutural. **Consultor Jurídico**, 12 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-12/maicon-volpi-recuperacao-judicial-processo-estrutural/>. Acesso em: 29 jun. 2023.

⁶⁷ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. p. 389-391.

Quadro 2

Problema estrutural	Permanência dos danos socioambientais causados pela deposição irregular de resíduos no local do antigo aterro;
Estado de coisas irregular e desconforme	Ineficácia dos resultados pretendidos pela celebração do TC em 11 de setembro de 2001, e ineficiência de sua gestão por intermédio de vinte aditamentos, especialmente após 2016, quando foi concluído o plano conceitual e exarado o objetivo do Termo de Compromisso, gerando outros prejuízos supervenientes;
Necessidade de medidas/ações estruturais de resolução	Contexto do TC com múltiplos riscos e prejuízos, com causas e efeitos sociais, econômicos, jurídicos e ambientais em diferentes frentes. A manutenção do instrumento não demonstra indicar êxito na tarefa de reestruturar e conformar a regularidade do estado ideal de coisas na região do antigo aterro.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por todas as perspectivas avaliadas, torna-se possível constatar que o TC firmado no episódio do Aterro Mantovani configura um caso de problema estrutural, agravado e perpetuado por um “estado de coisas irregular ou desconforme” tanto no que diz respeito à geração de resultados pretendidos, quanto na condução de sua gestão institucional e administrativa pelos atores públicos e privados responsáveis e competentes.

Trata-se de um caso cuja resolução definitiva exige novas e mais avançadas interpretações e discussões, inclusive no cotejamento de meios estruturais capazes de reestabelecer a normalidade do instrumento, de modo que seus objetivos primordiais de remediação do dano e de resolução do conflito sejam concretamente atingidos.

5.2 Mecanismos estruturais resolutórios aplicáveis ao caso

Demonstrada a análise e o apontamento quanto às possíveis ineficácias e ineficiências supervenientes ao TC Aterro Mantovani, bem como estabelecida sua relação, de forma e conteúdo, com a lógica estrutural de diagnóstico e de resolução de conflitos socioambientais complexos, neste tópico serão delineados, a título resolutório, três mecanismos jurídicos e institucionais que possuem potencial função de provocar e estabelecer a necessária rediscussão e reorganização do instrumento em questão junto às autoridades.

5.2.1 Memorando de Entendimentos (MoU)

As ineficácias e as ineficiências verificadas na gestão institucional do TC Mantovani permitem que seja considerada a formalização de um memorando de entendimentos (*Memorandum of Understanding – MoU*). Com base na ideia de problema estrutural, pode ser suscitada a formalização desse instrumento a fim de buscar a reorientação da governança estrutural (e não apenas formal) das diretrizes do TC e dos limites de sua gestão.

No caso, o uso do *MoU* funcionaria como uma espécie de projeto, necessário para calibrar a regulação pontual e efetivar as expectativas e necessidades das partes afetadas pelo TC e suas obrigações. Esse caminho tem o potencial de reestabelecer um espaço propício à consensualidade e a uma nova contratualização do termo, implicando a reorientação e o realinhamento das obrigações e da cooperação e do diálogo necessários entre as partes vinculadas ao acordo e os órgãos e autoridades públicas competentes.

No Brasil, há casos semelhantes que foram conduzidos via *MoU*. Um exemplo é o adotado no chamado “TAC Carne Legal”, que envolveu a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (Abiec), a Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Grupo de Trabalho da Amazônia Legal do Ministério Público Federal (MPF). Assinado no ano de 2019, o *MoU* foi utilizado para fiscalizar e implementar os termos de ajustamento de conduta (TACs) firmados com frigoríficos para regularização da cadeia produtiva da carne⁶⁸.

Dentre os seus objetivos, o referido *MoU* teve como escopo esclarecer os compromissos e trazer maior segurança jurídica aos produtores que faziam parte do programa Carne Legal. Os TACs firmados nesse programa traziam uma série de obrigações de difícil fiscalização, tais como a proibição de adquirir, transportar ou comercializar produtos de origem animal vinculados ao desmatamento ou a áreas embargadas por irregularidades ambientais na região amazônica brasileira.

Aqui, vale chamar a atenção para o fato de que um dos fundamentos do *MoU* foi a “necessidade de reinterpretação do TAC”. As autoridades consideraram os

⁶⁸ AMAZONAS. Procuradoria da República. **Carne legal**. Manaus, [2024]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/carne-legal>. Acesso em: 29 jun. 2023.

prejuízos econômicos, sociais e ambientais na cadeia produtiva de carne bovina amazonense, e apontaram “controvérsias na execução e gestão do acordo”, além de efeitos prejudiciais à recuperação do eventual passivo ambiental⁶⁹ – contexto próximo do TC ora em análise.

5.2.2 Fixação de Compromisso de Ajuste Estrutural (TC Estrutural)

O segundo caminho resolutivo a ser considerado – e que se fundamenta diretamente na lógica estrutural de resolução de conflitos e casos jurídicos complexos – é a propositura e implementação da celebração de um Termo de Compromisso Estrutural (TC Estrutural), com foco em promover a redefinição do estado de coisas desconforme e irregular presente no TC do caso Aterro Mantovani. Pela lógica estrutural, esta nova contratualização tem a capacidade de reestabelecer a ordem ideal de coisas do TC, abarcando, inclusive, o redimensionamento dos objetivos nele assumidos. Por conseguinte, o TC Estrutural pode reorientar a função e o conteúdo das medidas e das obrigações junto às partes interessadas e às autoridades.

Por meio desta modalidade de compromisso, as seguintes ações podem ser cogitadas: (i) reavaliação técnica e jurídica, contextual e geral, do atual estado de coisas da recuperação ambiental da região do Aterro Mantovani; (ii) restabelecimento de uma estratégia pautada em ações e medidas que sejam prioritárias, úteis e necessárias para a efetiva resolução do problema e a consequente remediação dos danos ambientais ainda existentes no local; e (iii) definição de planos de execução, controle, prazos e monitoramento, com a realocação de recursos, reconfiguração de atores e responsáveis e declaração de quitação de obrigações já encerradas ou pendentes. No ordenamento jurídico vigente, há um expresse fundamento normativo para que se explore este modelo de compromisso de ajuste estrutural, na forma do art. 26, inserido, pela Lei Federal nº 13.655/2018, no Decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)⁷⁰.

⁶⁹ CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. CNA, Abiec e Abrafrigo assinam memorando sobre o cumprimento dos TAC's do Programa Carne Legal. Brasília, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://cnabrazil.org.br/noticias/cna-abiec-e-abrafrigo-assinam-memorando-sobre-o-cumprimento-dos-tacs-do-programa-carne-legal>. Acesso em: 3 jun. 2024.

⁷⁰ 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. (BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 3 jun. 2024).

Em relação ao conteúdo e aos requisitos do referido compromisso, o §1º e os incisos I, III e IV do art. 26 da LINDB indicam que esse mecanismo administrativo de resolução extrajudicial deve “buscar solução jurídica *proporcional, equânime, eficiente e compatível* com os interesses gerais”, não podendo “conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral”. Indica-se também que o TC Estrutural “deverá prever com *clareza* as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento”.

A pertinência e a aplicabilidade desse mecanismo administrativo no caso do TC Aterro Mantovani justificam-se na medida em que a superveniente ineficácia de resultados e a ineficiência na gestão institucional do TC criam e agravam incertezas jurídicas e condições contenciosas na aplicação de Direito Público. Trata-se de um mecanismo de resolução administrativa de controvérsias, previsto legalmente e regulamentado pela Nova LINDB (Lei Federal 13.655/2018), cujo objetivo expresso foi fixar novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público.

Entre os principais exemplos de aplicação de um TC Estrutural destaca-se o chamado “TAC Governança”, celebrado no contexto do rompimento da barragem de minérios da mineradora Vale S.A., em 2015, em Mariana, Minas Gerais. Por meio desse TAC alterou-se toda a estrutura de governança criada para a reparação dos danos acarretados pelo estouro da barragem. Para tanto, foram estabelecidas alterações na estrutura interna da Fundação Renova, a qual havia sido instituída para a gestão de reparações da tragédia. Além disso, o mecanismo criou diversos instrumentos com o objetivo de garantir uma efetiva participação dos atingidos nos processos deliberativos e executivos da reparação dos danos⁷¹.

5.2.3 Ação judicial (Decisão Estrutural)

Por fim, uma terceira via resolutiva a ser considerada é a propositura de uma ação judicial ordinária de viés estrutural, tendo como objetivo a rediscussão do TC e seu redimensionamento em termos de diálogos institucionais e resolução efetiva do conflito.

⁷¹ Os principais objetivos do acordo foram: (a) a alteração do sistema de governança estabelecido no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), celebrado por União, Espírito Santo, Minas Gerais e mineradoras, dentro da ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400; (b) o aprimoramento de mecanismos que garantem a efetiva participação dos atingidos em todas as fases do processo de reparação dos danos; e (c) o estabelecimento de um processo negocial de repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos. Informações disponíveis em: BRASIL. Ministério Público Federal. *Dúvidas sobre o TAC Governança?* Brasília, [2018]. Grandes casos. Caso Samarco. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/duvidas-sobre-o-tac-governanca>. Acesso: 30 jun. 2023.

Ainda que não seja tão recomendada devido a menor possibilidade de resultados quando comparada a um TC Estrutural e a um *MoU*, essa via tem o mesmo fundamento que as demais: a superveniência da ineficácia de resultados e da ineficiência da gestão. Acredita-se que, ao se explorar essa temática, seja possível demonstrar ou estabelecer uma nova contratualização, além de um aberto diálogo institucional entre os atores públicos e privados.

A ação judicial de viés estrutural teria a capacidade de esgotar a visão dicotômica do processo tradicional, permitindo que a relação processual adjacente ao caso fuja do antagonismo entre as partes e possibilite a participação de diferentes atores com *expertises* distintas. Não por outra razão, essas ações impõem um procedimento diferenciado, que não se amolda aos parâmetros tradicionais do processo civil individual. Quando se pensa em problemas estruturais, alguns elementos processuais comuns – como a adstrição da decisão ao pedido, a limitação do debate aos contornos da causa de pedir, a dimensão da prova, a amplitude do direito ao recurso e os limites da coisa julgada – recebem sentido mais abrangente. Em razão de abarcar múltiplos interesses, direitos e reivindicações ligadas ao evento/problema estrutural, a ação judicial de caráter estrutural possibilita declarações capazes de reorientar as inconformidades, a exemplo da alocação irregular ou indevida de recursos e de obrigações pendentes de análise e extinção, junto ao caso Aterro Mantovani. Nessa linha, pode-se demandar, com esse tipo de ação, alterações estruturais para que resultados sociais desejáveis do TC sejam produzidos⁷², sobretudo considerando os prejuízos jurídicos e econômicos indevidos e irregulares impostos pela má gestão do acordo.

Guardadas as devidas diferenças acerca do objeto, um exemplo que ilustra a hipótese aqui levantada é o da “ACP do Carvão”. Nesse caso amplamente referenciado pela doutrina nacional⁷³, ordenou-se, por meio de decisão judicial formal, o estabelecimento de um plano de fases para a recuperação de áreas degradadas pelas atividades mineradoras na região carbonífera do Município de Criciúma, em Santa Catarina.

⁷²VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. p. 350-351.

⁷³BRASIL. Ministério Público Federal. Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença. *ACP Carvão*, [2018]. Página inicial. Disponível em: <https://acpcarvao.com.br/login/index.php>. Acesso em: 5 jun. 2024.

6. Conclusão

Como um movimento que deve refletir os anseios sociais quanto à atuação estatal e ao controle sobre as decisões públicas, a processualização se mostra um mecanismo de suma importância para a concretização de políticas públicas e, consequentemente, para o alcance dos objetivos constitucionais instituídos na busca pelo desenvolvimento nacional sustentável.

No cenário brasileiro pós-Constituição de 1988, a processualização recebeu relevante enfoque, especialmente pelo fato de o texto constitucional ter definido, mais que uma forma de Estado, um projeto de Estado social e ambientalmente orientado, cuja lógica engloba, entre outros objetivos, a superação do subdesenvolvimento econômico que assola historicamente o país (art. 3º, III, e 170, *caput* e inciso VII) e a afirmação da defesa do meio ambiente (art. 225, *caput*, e 170, VI), missão determinada a todos os Poderes da República Federativa, em todas as suas funções. Em vista desse plano constitucional de 1988, torna-se patente a necessidade de o Direito Público, em geral, e o Direito Administrativo, em específico, se colocarem a serviço da concretização dos direitos e garantias fundamentais e das diferentes políticas estruturantes previstas constitucionalmente. Para todos os efeitos, o interesse público articulado em torno das decisões tomadas na esfera dos três Poderes deve ser visto como o fundamento, o limite e o critério da atuação e da interpretação administrativa.

A partir desta percepção, a finalidade de qualquer ente da Administração deve ser a obtenção de um resultado concreto e de acordo com o interesse público, decorrente explícita ou implicitamente da Constituição e da lei. A ideia de cumprimento dessa finalidade constitucional é entendida pela doutrina como uma “função”. Assim, a noção de função revela um “dever-poder” de dar ao objeto certo destino, de vinculá-lo a certo objetivo. No caso da Administração Pública, o sentido é o do interesse público, e não o dos interesses próprios de um agente ou mesmo de um órgão. A partir do momento em que o constituinte e o legislador definem a finalidade e a atuação, cumpre às autoridades administrativas executá-las.

Alocada ao contexto de aplicação de instrumentos de resolução de conflitos, como o Termo de Compromisso Extrajudicial (TC), e lida à luz da lógica dos processos estruturais, essa perspectiva autoriza afirmar que a funcionalidade desse instrumento está vinculada ao dever de conduzir o objeto (o conflito ou litígio de ordem estrutural) para uma finalidade de política constitucional. Visto desse ângulo, o processo estrutural empresta maior dinâmica ao protagonismo dos atos e

processos administrativos, sobretudo em um quadro de crescentes transformações na Administração e na relação entre o meio ambiente e a sociedade.

Ancorada nessa quadratura, a pesquisa realizada neste artigo permitiu refletir criticamente o TC investigado. Celebrado em 2001 entre autoridades públicas e um conjunto de diversas empresas, e voltado a ações de remediação dos danos ambientais causados à região do Aterro Mantovani, o referido ajustamento traz consigo um conflito/litígio de natureza estrutural. Para além disso, se considerados todos os seus aditamentos, realocações, reorientações e atrasos em mais de duas décadas, e observada a análise da documentação pública examinada, o TC em questão padece da incidência de ineficácia jurídica e ineficiência gerencial supervenientes, sobretudo quando avaliado em contraste com suas finalidades últimas e demais resultados para o interesse público (econômico e socioambiental).

Ao se tomar como base a lógica e a perspectiva estrutural, o TC analisado demonstra, como dito, a ineficácia dos resultados e a ineficiência da gestão, fatores que materializam um estado de coisas irregular e desconforme acerca da resolução dos danos socioambientais causados à região do Aterro Mantovani. Esse cenário autoriza que o caso seja visto sob a ótica de um processo estrutural, uma vez que, tal como posto e executado, o acordo demonstra ter perdido a sua funcionalidade de interesse público. Logo, sendo um problema estrutural, o estado de coisas adstrito ao contexto de celebração e execução do TC Aterro Mantovani exige uma reestruturação por meio de medidas ampliadas, sistêmicas, que reconstituam a devida normalidade do instrumento, de modo que lhe permita cumprir seus objetivos e evitar o risco de projetar (e seguir perpetuando), no tempo e no espaço, os danos e as violações do caso.

Conforme demonstrado neste trabalho, existem diferentes mecanismos, de vertentes judiciais e extrajudiciais (*MoU*, TC Estrutural, Ação Estrutural), que têm potencial de instrumentalizar e fundamentar esta nova e necessária contratualização, direcionada à revisão do conteúdo e da forma do TC Aterro Mantovani. São reorientações indispensáveis à efetiva reparação das violações aos direitos e garantias ambientais, sociais e econômicas perpetradas e agravadas nas mais de duas décadas de existência deste conflito/litígio estrutural.

Nessa perspectiva, somente por meio de uma nova contratualização é que o TC Aterro Mantovani conseguirá receber novamente a devida funcionalidade. Para tanto, o documento pode e deve receber novas balizas e diretrizes de discussão, a fim

de se tornar apto a promover o importante diálogo institucional entre as autoridades públicas e os atores privados envolvidos. Esse passo, como se constatou, permitirá a recomposição do seu sentido (constitucional e de interesse público socioambiental), voltado à resolução definitiva dos problemas relacionados à área em questão.

Referências

AMAZONAS. Procuradoria da República. **Carne legal**. Manaus, [2024]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/carne-legal>. Acesso em: 29 jun. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: processos estruturais e separação de poderes. **Revista de Processo**, v. 47, n. 331, p. 239-259, set. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

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

BAMBIRRA, Tamara Brant; BRASIL, Deilton Ribeiro. Direito fundamental ao meio ambiente e o processo estrutural como meio adequado para sua tutela. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, v. 7, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2021.

BARROS, Marcus Aurelio de Freitas. (org.). **Decisões e acordos estruturais**: da prática à teoria: tomo I. Natal: MPRN, 2020.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**: PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. 3. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Dúvidas sobre o TAC Governança?** Brasília, [2018]. Grandes casos. Caso Samarco. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/duvidas-sobre-o-tac-governanca>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença. **ACP Carvão**. Página inicial. Disponível em: <https://acpcarvao.com.br/login/index.php>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 23-33.

CAPPELLI, Sílvia. Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente. **Revista do Ministério Público**, n. 46, p. 230-260, jan./mar. 2002.

COMPARATO, Fabio Konder. **O poder de controle da sociedade anônima**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **CNA, Abiec e Abrafrigo assinam memorando sobre o cumprimento dos TAC's do Programa Carne Legal**. Brasília, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/noticias/cna-abiec-e-abrafrigo-assinam-memorando-sobre-o-cumprimento-dos-tacs-do-programa-carne-legal>. Acesso em: 3 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETTI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DUARTE, Verônica Rangel. **As técnicas do processo estrutural na efetivação da tutela jurisdicional contra o ilícito ambiental**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

EIDENMÜLLER, Horst. **Effizienz als Rechtsprinzip**: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse Des Rechts. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998.

ENTENDER direito: especialistas debatem sobre processos estruturais. **STJ Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 18 jul. 2022. Notícias. Convidados: Fredie Didier Jr. e Edilson Vitorelli. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/18072022-Entender-Direito-especialistas-debatem-sobre-processos-estruturais.aspx#:~:text=O%20processo%20estrutural%20C3%A9%20aquele,atos%20de%20reestrutura%C3%A7%C3%A3o%22%2C%20afirmou>. Acesso em: 29 jun. 2023.

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

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: **ENCICLOPÉDIA Jurídica da PUCSP**. São Paulo: PUCSP, 2017. Verbete. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-2/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 6 jun. 2023.

GOLDBERG, Milton S. The consent decree: its formulation and use. **Business and Economic Research Bureau Occasional Paper UA 15.6 & UA 16.158**, n. 8, 1962.

GONÇALVES, Pedro (org.). **Estudos de contratação pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. 3 v.

GONÇALVES, Pedro António P. Costa. Regulação administrativa e contrato. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 9, n. 35, p. 105-141, jul./set. 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O termo de ajustamento de conduta no âmbito da defesa da concorrência. **Revista do Ibrac**, v. 16, n. 1, p. 187-197, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRAU, Eros Roberto. Proteção do meio ambiente: caso do parque do povo. **Revista dos Tribunais**, v. 83, n. 702, p. 247-260, abr. 1994.

GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula. Compromisso de cessação e compromisso de desempenho na Lei antitruste brasileira. *In*: GRAU, Eros Roberto; FORGIONI, Paula. **O Estado, a empresa e o contrato**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 229-248.

IANNOTTA, Lucio. La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto. **Diritto Processuale Amministrativo**, v. 2, p. 299-373, 1998.

IANNOTTA, Lucio. Costruzione del “futuro” delle decisioni e giustizia nell'amministrazione di risultato. *In*: IANNOTTA, Lucio. **Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato**. Torino: G. Giappichelli, 2003.

ISENBERGH, Maxwell S.; Rubin, Seymour J. Antitrust enforcement through consent decrees. **Harvard Law Review**, v. 53, n. 3, p. 386-341, Jan. 1940. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/hlr53&div=33&start_page=386&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults. Acesso em: 5 jun. 2024.

LEITE, Fernanda Piccinin. **Desconstrução da natureza regulamentar dos termos de ajustamento de conduta**: uma perspectiva empírica a partir de TACs celebrados entre o Ministério Público e empresas privadas em matéria ambiental. 2020. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. 8. ed., rev. atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MARQUES, José Roberto. Termo de compromisso de ajustamento de conduta. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 7., 2003, São Paulo. **Direito, água e vida**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2003. 2 v.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENEGAT, Fernando. **Direito administrativo e processo estrutural**: técnicas processuais para um controle seguro e efetivo de casos jurídico-administrativos complexos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MINISTÉRIO Público Federal participa de TAC para acabar com lixões na Paraíba. **Portal da Capital**, João Pessoa, 11 jul. 2029. Disponível em: <https://www.portaldacapital.com/2019/07/11/ministerio-publico-federal-participa-de-tac-para-acabar-com-lixoes-na-paraiba/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

NERY, Ana Luiza. Confissão como exigência da administração pública para a celebração de termo de ajustamento de conduta e negócio jurídico processual: risco de anulabilidade do negócio por coação. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 69-84.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

OROSO, Catharina Marins. Tutela extrajudicial de litígios estruturais: negociando direitos a partir da perspectiva de atuação do Ministério Público. **Revista Científica do CPJM**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 57-81, 2022.

ORZARI, Octavio Augusto da Silva. **Compromisso de ajustamento de conduta**: eficácia na proteção de interesses transindividuais. 2004. Tese de láurea (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OTERO, Paulo. Constituição e legalidade administrativa: a revolução dogmática de direito administrativo. In: TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves; LENZA, Pedro (coord.). **Constituição Federal 15 anos**: mutação e evolução. São Paulo: Método, 2003. p. 147-173.

OTERO, Paulo. **O poder de substituição em direito administrativo**: enquadramento dogmático-constitucional. Lisboa: Lex, 1995. 2 v.

PAREJO ALFONSO, Luciano. **Eficacia y administración**: tres estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, 1995.

PEIXOTO, Bruno Teixeira. **Compliance no Direito Ambiental**: licenciamento, ESG e regulação. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PHILLIPS JR., Charles F., The consent decree in antitrust enforcement. **Washington and Lee Law Review**, v. 39, p. 39-55, 1961. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol18/iss1/4/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves considerações sobre o compromisso de cessação de crática. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho *et al.* (coord.). **Lei antitruste: 10 anos de combate ao abuso de poder econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 121-122.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 7. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Termo de Compromisso – TC no Inquérito Civil nº 14.1097.0000013/2016-7 GAEMA - Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente CAMP - Núcleo de Campinas – MP-SP**. Campinas-SP, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, Inês Virgínia Prado; VENTURINI, Otávio. Termo de ajustamento de conduta e programas de compliance ambiental. In: TRENEPOHL, Terence; TRENEPOHL, Natascha (coord.). **Compliance no direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 145-171.

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 de conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/01/negociacao_e_acordo_ambiental_tac_bollbrasil.pdf. Acesso em: 4 jun. 2024.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

VOLPI, Maicon Natan. A recuperação judicial como processo estrutural. **Consultor Jurídico**, 12 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-12/maicon-volpi-recuperacao-judicial-processo-estrutural/>. Acesso em: 29 jun. 2023.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760/DF**. Relatora: Min^a. Carmen Lúcia, 6 de abril de 2022. Voto da Senhora Ministra Cármen Lúcia (relatora). Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Circuit Court (Ninth Circuit, Northern District of California). **United States v. OTIS Elevator Co.**, Judge Wm. W. Morrow, June 1st, 1906. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/page/file/1139406/dl>. Acesso em: 5 jun. 2024.

Legislações citadas

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

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, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.708, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.** Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19656.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.** Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19961.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017.** Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, a

Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei nº 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/3171>. Acesso em: 5 jun. 2024.