

## A Atuação do Ministério Público

José Luiz de Oliveira Soares\*

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, o Ministério Público constitui uma “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”. Pode-se dizer então que é sua função a promoção das medidas necessárias para garantir os direitos elencados na Constituição, exigindo dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública providências nesse sentido. O Ministério Público é, portanto, constitucionalmente falando, uma instituição de “defesa da sociedade”.

Cabe ao Ministério Público o papel de defensor dos interesses *metaindividuais* a partir das inovações no campo legislativo e jurídico que redefiniram seu papel perante a sociedade e o sistema de justiça brasileiro. Como em outros países, a introdução dos interesses *metaindividuais* no direito brasileiro exigiu a criação de novos instrumentos judiciais, como a Ação Civil Pública (que teve sua regulamentação em 1985) e também extrajurídicos, como o Termo de Ajustamento de Conduta.

Essas mudanças nas atribuições do Ministério Público transformaram-no em uma nova arena judicial de solução de conflitos (Arantes, 2002). No que tange os conflitos ambientais<sup>1</sup> no estado do Rio de Janeiro, o órgão apresenta-se como um ator político central para sua regulação (Acselrad, 2004; Fuks, 2001). O presente comentário visa caracterizar a especificidade da atuação do Ministério Público em tais conflitos, principalmente no que diz respeito à utilização de seus principais instrumentos de atuação (o Inquérito Civil, a Ação Civil Pública e o Termo de Ajustamento de Conduta) e de sua relação com o Executivo, na figura das agências ambientais, com o Judiciário e com a população atingida por “problemas ambientais”.

### As representações. Quem denuncia?

---

\* Mestrando em Sociologia e Antropologia pelo PPGSA/IFCS/UFRJ.

<sup>1</sup> Entendemos por conflitos sociais de caráter ambiental aqueles que irrompem quando alguma atividade e/ou instalação afeta a estabilidade de outras formas de ocupação (ambientes residenciais ou de trabalho) desenvolvidas em espaços conexos, mediante impactos indesejáveis transmitidos pelo solo, pela água ou pelo ar. Estes impactos indesejáveis podem provir tanto da omissão do poder público – por exemplo, nos casos de ausência de implantação de sistemas de saneamento – como de atividades ou instalações degradantes ao meio ambiente.

A atuação do Ministério Público nos conflitos ambientais é em grande parte dependente de denúncias de agressões ao meio ambiente – a que seus membros denominam representações. Considerando suas atribuições, dentre as quais não se encontram funções administrativas prévias (como a realização de licenciamento de empreendimentos ou a fiscalização direta de atividades impactantes ao meio ambiente), os Procuradores e Promotores, a princípio, devem agir de forma provocada, embora, como veremos, nem sempre ocorra dessa forma. Isso não significa que a atuação dos mesmos é meramente reativa. Instrumentos como a medida liminar, a ação cautelar e mesmo o Inquérito Civil podem servir de controle preventivo e evitar o dano ambiental (cf. Araújo, 2001).

A denúncia caracteriza por si só a presença de algum grau de conflito pelo usufruto do meio ambiente, bem como a existência de impactos indesejáveis transmitidos pelo solo, pela água ou pelo ar. Em poucas palavras, a denúncia denota uma circunstância de conflito social de caráter ambiental. A pesquisa demonstra que os agentes sociais que mais denunciam são os moradores da circunvizinhança do foco de degradação ambiental (ver Gráfico 1). Em 39,69% dos casos (ou em 42,05%, se excluirmos das estatísticas as ocorrências em que o denunciante não foi identificado)<sup>2</sup> as representações foram encaminhadas individualmente por moradores, por associações de moradores ou por centros comunitários, através de abaixo-assinado, denúncia por escrito (anônima<sup>3</sup> ou não) ou via telefone. Esse número torna-se ainda mais significativo se considerarmos a atuação da população em movimentos sociais, que compreendem aproximadamente 1% das denúncias, assim como a probabilidade de que os moradores estejam na origem de denúncias encaminhadas por outros órgãos como FEEMA, IBAMA, CDMA/ALERJ, etc.<sup>4</sup>

---

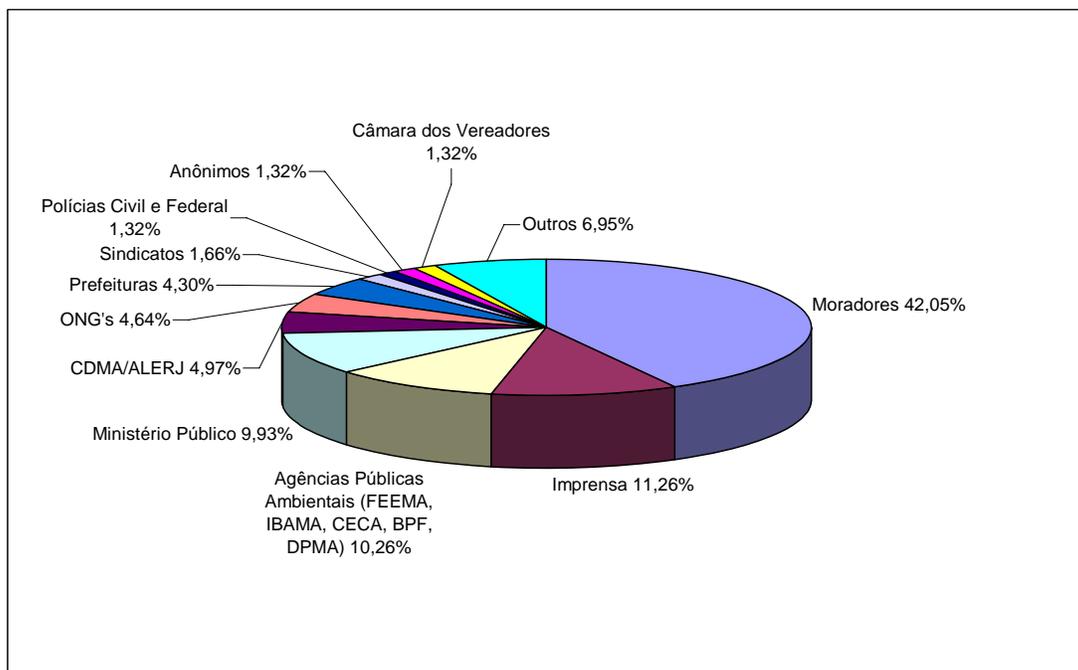
<sup>2</sup> Não foi possível identificar o agente que encaminhou a denúncia em 5,63% do total dos casos.

<sup>3</sup> Para efeito das presentes estatísticas, as denúncias anônimas de indivíduos que, embora não se identificassem individualmente, se revelaram como habitantes da região onde ocorreu o caso foram consideradas denúncias de “moradores”. No campo denúncia “anônima” entrou somente aquelas em que não foi possível identificar em que categoria o(s) denunciante(s) poderia(m) se enquadrar.

<sup>4</sup> Nesse caso específico, os resultados da pesquisa são congruentes com os de Sá *et alii* (2002, p. 315, 319), realizados a partir de um levantamento quantitativo e qualitativo na Promotoria de Tutela Coletiva do MPE de Niterói, responsável pela tutela de direitos difusos e coletivos em matérias como o meio ambiente, a cidadania e os direitos do consumidor nos municípios de São Gonçalo, Maricá, Itaboraí e Niterói.

## Gráfico 1 – Denunciantes

(excluindo os casos em que não consta quem denunciou)



Fonte: MPF, MPE, FEEMA, DRM/RJ

A população reage a odores oriundos de empresas, fábricas desativadas, lixões, ou ainda de atividades desenvolvidas ou produtos abandonados em localizações inesperadas, como ferros-velhos, terrenos baldios e áreas de estacionamento, a eles associando a causa de náuseas, irritação nos olhos, dores no corpo, manchas cutâneas, sangramentos nasais, desmaios, dificuldades respiratórias, etc (ver, por exemplo, o caso “Indústria de Cosméticos Embelleze”).<sup>5</sup> Acidentes envolvendo crianças, por vezes com mortes, também são objetos de denúncia (cf. os casos “Cianeto na Favela Paraopeba” e “Produtos químicos incandescentes em terreno baldio”). Em outras ocasiões, os moradores reclamam da atuação dos órgãos governamentais que regulam o uso do solo e de infra-estrutura sanitária (cf. “Lixão de Bangu” e “Lançamento de esgoto *in natura* no rio Paraíba do Sul”), de poluição sonora (cf. “Perturbação pública causada por pedreira”) ou por fumaças e outro tipos de evidências visuais (cf. “Amazonas Center”).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Os casos citados no decorrer do texto foram todos retirados do CDRom Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro (2005), 2006.

<sup>6</sup> Para maiores detalhes sobre quais fatores podem vir a estimular ou desestimular a denúncia por parte da população, ver Leite Lopes, 2000.

Embora exista essa atuação ativa por parte da população, Promotores e Procuradores reclamam do fato de que tal presença geralmente se restringe à denúncia, não havendo acompanhamento no desenvolvimento do processo. Criticam também o fato de que muitas vezes a denúncia dos moradores se trata de um interesse individual travestido de um suposto “problema ambiental”. É o que podemos perceber nos depoimentos a seguir:

*“Muitas vezes o que chega ao MP é fagulha de vaidade entre vizinhos, do tipo ‘o muro dele vai tapar a minha vista’”.*

*“O problema de receber o cidadão é que você não sabe o interesse que está por trás da vinda dele. Às vezes ele brigou com o vizinho e vem aqui falar que a casa do vizinho está num costão rochoso. Mas a dele também tá. E ele vem denunciar a do vizinho achando que a gente vai se voltar apenas contra o vizinho e não vai olhar para a casa dele. Tem muito isso. Briga em que eles colocam o MP no meio. Tentam induzir para trazer alguém pro lado deles da briga”.*

A segunda maior fonte de denúncia é a imprensa<sup>7</sup> em 10,63% do total dos casos (ou 11,26%, se excetuarmos os casos em que o denunciante não foi identificado), seguido pelo próprio Ministério Público, em 9,38% (ou 9,93%). As representações que têm por origem o próprio Ministério Público ocorrem quando um Procurador ou Promotor de uma regional encaminha denúncia para outro em uma regional diferente cuja competência é mais adequada para atuar no caso, ou mesmo quando a representação é encaminhada do MPF para o MPE, e vice-versa, graças às diferenças de competência na matéria ambiental ou por buscarem uma atuação conjunta. Uma terceira possibilidade ocorre quando o Procurador ou Promotor instaura um Inquérito Civil por conta própria e por suas próprias motivações, que podem ter origem, por exemplo, em um ciclo de palestras (cf. “Controle do uso de agrotóxicos em Barra Mansa”, “Itatiaia”, “Porto Real”, “Resende” e em “Volta Redonda”) ou em um problema ambiental cuja notoriedade é pública, em sua maioria casos de saneamento básico.

Outras fontes importantes de denúncia são: a Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (CDMA/ALERJ), responsável pela representação de 4,97% dos casos em que os denunciantes foram identificados; as ONG’s, em 4,64%; as prefeituras municipais (inclusive suas secretarias), em 4,30%; os Sindicatos, em 1,66%; e as agências públicas ambientais, em 10,26% casos (abrangendo a FEEMA,

---

<sup>7</sup> Logicamente que as denúncias cuja origem são matérias veiculadas pela imprensa são institucionalizadas no Ministério Público através de representações encaminhadas pelos próprios Promotores e Procuradores. Constituem então uma espécie de denúncia indireta por parte do Ministério Público.

3,97%; o IBAMA, 2,98%; a CECA, 1,99%; o Batalhão de Polícia Florestal, 0,66% e Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente, em 0,66%).<sup>8</sup>

É importante ressaltar que o perfil dos problemas ambientais e da atuação dos Procuradores e Promotores pode variar de acordo com a região do estado. Temos por hipótese que as especificidades de cada localidade derivam dos diferentes contextos políticos, econômicos e geográficos. Nesse sentido, enquanto que, por exemplo, a maioria dos conflitos de caráter ambiental no município do Rio de Janeiro, de acordo com o “*Mapa dos Conflitos Ambientais*”, estão associados às atividades industriais, em Angra dos Reis e em Resende, de acordo com dados dos Promotores e Procuradores que atuam na região, os maiores problemas a serem combatidos e os mais constantes são as construções irregulares, o desmatamento e a extração ilegal de vegetação. Em algumas localidades se verifica uma maior aproximação entre a população e os Promotores e Procuradores, o que ocorre principalmente no interior do estado. A situação político-social é aqui relevante. Assim, por exemplo, em Itaguaí, há um histórico recente de violência política que se reflete em medo de participação política (Leite Lopes, 2000). Por fim, há especificidades na própria atuação dos órgãos ambientais e na relação destes com o Ministério Público. A FEEMA, por exemplo, se faz mais presente na capital do que no norte do estado; a atuação do IBAMA é tida como mais eficaz por parte de Promotores e Procuradores de Resende e de Angra dos Reis do que os do Rio de Janeiro.

### **O Ministério Público em ação**

Quando acionados em virtude de denúncias, o MPF e o MPE instauram Procedimentos Internos ou Inquéritos Cíveis com o intuito de recolher e sistematizar informações que caracterizem uma base probatória (o objeto da denúncia, os possíveis danos causados e os responsáveis pelos mesmos) acerca de um determinado dano ou probabilidade de dano ao meio ambiente. Nesse sentido, durante a formação do Procedimento Interno ou do Inquérito Cível, Promotores de Justiça e Procuradores da República oficiam a todos que

---

<sup>8</sup> Outros denunciante são menos constantes. A Polícia Civil e a Federal, os denunciante anônimo e a Câmara de Vereadores encaminharam representações em 1,32% dos casos, cada. Representante de empresas, advogados, movimentos e comissões sociais aparecem, cada um, em aproximadamente 1% dos casos. Partidos políticos, universidades e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), são denunciante em 0,66% dos eventos; já a OAB, os Juizes de Direito, a Secretaria Extraordinária de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Procuradorias Gerais Municipais, a Administração do Parque Nacional da Pedra Branca e os Turistas, denunciaram, cada um deles, em 0,33%.

possam ter algum tipo de envolvimento com o caso (empresas acusadas de degradação ambiental, moradores atingidos, agências ambientais como a FEEMA ou o IBAMA, prefeituras, universidades, etc.) requisitando informações, esclarecimentos, documentos pertinentes ao licenciamento de empreendimentos, cópias de Relatórios de Impacto Ambiental, realização de vistorias, laudos técnicos, análises laboratoriais e dados especializados sobre os problemas denunciados, etc. É comum que, no curso do Procedimento Interno ou do Inquérito Civil, o Ministério Público denuncie a outras agências governamentais a ocorrência de degradação ambiental e exija providências dos órgãos executivos, como lavrar multas ou interditar o local onde há a degradação ambiental.

Uma vez estando o conflito social de caráter ambiental institucionalizado no órgão através da instauração do Procedimento Interno ou do Inquérito Civil, as principais iniciativas dos Promotores e dos Procuradores são:

1) mediar soluções para os problemas através de instrumentos judiciais como a Ação Penal Pública e a Ação Civil Pública (ACP), instrumentos legais que visam punir responsáveis, exigir soluções, corrigir e mitigar os problemas;

2) mediar soluções para os problemas através do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), acordo assinado entre as partes envolvidas, onde se especifica que os responsáveis pelo foco poluidor devem cumprir uma série de medidas definidas em um cronograma;

3) ou arquivar o Procedimento Interno ou o Inquérito Civil, pela irrelevância da matéria, por falta de provas, pelo cumprimento do TAC ou de determinações judiciais.

A pesquisa mostra que as estratégias de ação do Ministério Público na tutela do meio ambiente são em grande parte definidas na relação com os órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário. A estrutura insuficiente das agências públicas de meio ambiente e a morosidade do Poder Judiciário na produção de sentenças impõem claros limites à atuação dos Promotores e Procuradores. A verificação de possíveis danos, a adoção de medidas para adequação das atividades nocivas ao meio ambiente, a responsabilização dos que cometem crimes ambientais e a mitigação dos impactos sobre os ambientes e comunidades são por vezes comprometidos por dificuldades surgidas na interlocução e troca de informações entre agências ambientais, prefeituras e Ministério Público. É possível perceber a existência de bloqueios estruturais no sistema de produção, distribuição e acompanhamento de informações sobre os riscos ambientais graças à carência de recursos humanos e materiais nos órgãos públicos. Ofícios enviados, por exemplo, à FEEMA ou ao IBAMA durante a

composição dos Procedimentos Internos, Inquéritos Cíveis ou Ações Cíveis Públicas costumam não ser atendidos nos prazos estipulados (cf. os casos “Recuperadora de Tambores Benfica”, “Incomex S/A” e “Lixão de Itatiaia”). Em determinadas ocasiões, quando as agências públicas ambientais chegam a realizar as solicitações por ofício do Ministério Público, as atividades irregulares já cessaram e o dano ambiental está agravado (cf. “Fabricação de carvão em Favelinha”). Em outros casos, as respostas são consideradas incompletas e desconformes com a requisição, obrigando os Promotores ou Procuradores a expedirem novos ofícios (cf. “Lixão do Babi” e “Canalização de Nascente em Sta Rita do Zarur”).

Por outro lado, diante da morosidade do Poder Judiciário, os Promotores e Procuradores têm dado prioridade, para a mediação de soluções para os problemas ambientais, ao uso do TAC em detrimento do uso da ACP. Eles justificam essa preferência principalmente pelo fato do TAC evitar uma relação problemática com o Judiciário: os processos tramitam durante anos, período em que o dano ambiental pode tornar-se irremediável, e ainda há o risco de a sentença ser favorável ao agente poluidor.

Ademais, entre as atribuições constitucionais e os textos legais, os Promotores e Procuradores possuem um significativo espaço para definir suas prioridades de atuação e criar métodos de trabalho. Neste espaço, vários elementos podem influenciar de forma determinante, como, por exemplo, as suas convicções, as escolhas feitas durante a carreira e as experiências advindas da formação e das diferentes áreas de especialização. Há episódios em que Promotores e Procuradores travam contato com as agências ambientais e prefeituras no intuito de traçar estratégias de ação que agilizam o desenvolvimento dos processos investigatórios. Em Resende, um Procurador da República diz “ter colhido bons frutos” após reunir-se com a presidência da FEEMA, apresentar suas intenções e métodos de trabalho e negociar prazos para a resposta de ofícios. Esse mesmo Procurador dizia, na época, estar dialogando com os prefeitos dos quatro municípios cuja tutela ambiental era de sua competência para solucionar os problemas ambientais com “lixões” na região. Salta aos olhos o fato de que alguns Promotores e Procuradores têm um estilo de atuação em que o processo investigatório se estende por menos tempo do que em outros, ocasiões em que uma ACP ou um TAC é engendrado mais rapidamente. Outra maneira de atuar observada foi a aproximação e a troca de informações com ONG’s e associações de moradores.

Relevante também é a relação entre o MPE e o MPF: em alguns casos procuram atuar em conjunto, trocando informações, impetrando ações judiciais ou buscando a mediação de

soluções para os problemas através de propositura de TAC.<sup>9</sup> Por último, vale ressaltar que alguns Promotores e Procuradores têm ido a campo, realizado vistorias e colhido provas pessoalmente, com o auxílio de técnicos do próprio Ministério Público, de órgãos ambientais ou de prefeituras (cf. os casos “Frigorífico Irapuru S/A” e “Lixão no bairro do Cantão”).

### **A ACP e a polêmica em torno do uso do TAC**

Assim como foi dito acima, ACP constitui um instrumento judicial utilizado para a defesa dos interesses *metaindividuais*. Uma vez que ela responde às especificidades intrínsecas aos interesses difusos e coletivos, seu surgimento no direito brasileiro representou a canalização de conflitos coletivos para o âmbito judicial e o alargamento do acesso à Justiça no Brasil. De acordo com a lei, o julgamento de uma ACP pode resultar em obrigação judicial de fazer ou não fazer, além da condenação em dinheiro, o que significa que o réu pode ser condenado ao cumprimento da prestação da atividade devida ou à cessação da atividade nociva.

Ademais, com o surgimento da Lei de Ação Civil Pública, os Juízes adquiriram a prerrogativa de deferir mandados liminares. Foi dada ao magistrado a possibilidade de evitar um dano ambiental irreparável, tendo por base o princípio da precaução. Não obstante, muitos dos integrantes do Ministério Público e operadores do direito em geral defendem que o aprimoramento do desempenho do Poder Judiciário no âmbito dos direitos *metaindividuais* depende ainda do distanciamento da influência do direito de cunho individualista (Sá *et alii*, 2002, p. 313).

Muito se debate sobre o fato de que o Ministério Público é o autor da grande maioria das ACP's, embora não seja o único legitimado para tanto (as associações civis e os órgãos executivos também podem fazer uso do instrumento). O uso quase exclusivo do instrumento por parte dessa instituição é comumente associado à hipossuficiência da sociedade civil em assumir a titularidade de processos políticos e judiciais em defesa de seus próprios interesses. Arantes (2002), contudo, sugere que esse quase exclusivismo do Ministério Público é resultado das disputas políticas no campo do direito em torno da normatização da Lei da

---

<sup>9</sup> Embora existam diversas situações de atuação conjunta e de cooperação entre o MPF e o MPE, na maioria dos casos não há uma comunicação fluída ou divisão de tarefas entre os órgãos. Por vezes, sem ter conhecimento, ambos realizam processos investigatórios correlatos.

Ação Civil Pública ocorridas ao longo da década de 1980. A disputa entre juristas que defendiam o fortalecimento do uso do instrumento por entidades privadas e juristas que buscavam construir o monopólio do Ministério Público nas ações coletivas teve por resultado a vitória relativa dos últimos. Embora não tenha sido estabelecido o monopólio, a legislação consolidou um projeto com pontos desfavoráveis à atuação independente por parte da sociedade civil e com instrumentos que fortaleceram a posição do Ministério Público, em especial no que diz respeito à introdução do Inquérito Civil, haja vista o fato de que com este instrumento o órgão pode requisitar das autoridades competentes e de qualquer organismo público ou particular informações necessárias e a realização de vistorias para instruir o processo, estando estes agentes sociais obrigados a responder suas solicitações.

Esses fatores ajudam a explicar o quase exclusivo uso da ACP por parte do Ministério Público. Outros motivos podem ser levantados, como por exemplo: o alto custo que alguns processos acarretam; a maior eficiência da atuação de Promotores e Procuradores, considerando sua especialização e suas vantagens instrumentais; o quadro técnico insuficiente dos órgãos executivos; além do fato de que, muitas vezes, estes últimos encontram-se na posição de réu.

Em relação à ACP ambiental, os Procuradores e Promotores entendem de um modo geral que sua complexidade tem início já por ocasião da caracterização do dano ambiental. Definir um dano ambiental é sempre uma tarefa complexa, que abrange diversas áreas de conhecimento (química, física, biológica, sociológica) e cuja mensuração em valores econômicos suscita intermináveis debates. Como contabilizar o dano sofrido por uma comunidade que foi privada do usufruto satisfatório do meio ambiente, bem garantido constitucionalmente? O constante enfrentamento desse tipo de dificuldade por parte da magistratura constitui um fator relevante na demora do julgamento da maioria das ACP's. Além do mais, os juizados não tratam apenas de ações de caráter ambiental, mas também de outras matérias (como da área cível, Fazenda Pública, inventários...). Muitos operadores do direito defendem a proposta de criação de uma Vara específica para as questões relativas ao meio ambiente, o que já é uma realidade em Manaus e em Mato Grosso. Há a esperança de que isso venha a agilizar os trabalhos no Judiciário, uma vez que se contaria com Juízes especializados e, talvez, com técnicos concursados para realizar perícias.

Todavia, o que se tem verificado é que a morosidade na produção de sentenças por parte do Judiciário tem feito com que Promotores e Procuradores venham dando preferência

a mediar soluções para os problemas de caráter ambiental através de procedimentos extrajudiciais, a se destacar o TAC. É comum os membros do Ministério Público tratarem essa questão como uma relação entre “conveniência” e “oportunidade”. O TAC, em tese, seria “conveniente” nas ocasiões em que se tem a chance de enquadrar a atividade degradante nas diretrizes da legislação ambiental. É preciso considerar que o próprio responsável pela degradação do meio ambiente “calcula” se lhe é ou não conveniente assinar o TAC. Nas palavras de um Procurador da República:

*“Ele é um negociador e vai calcular: vai me custar ‘x’ assinar um TAC porque eu vou ter que me enquadrar, mas pode me custar ‘10 x’ ir para uma sentença. Ele joga esse jogo e eu também. Se eu assinar um TAC com esse cara e abrir mão de determinadas peculiaridades, eu não levo ele para a sentença, eu resolvo aqui com ele. Não é o ideal, mas é muito bom porque eu posso perder tudo na sentença. Esse é o cálculo da ‘conveniência’ e da ‘oportunidade’. Se eu enquadrar direito o sujeito que está fazendo o TAC, mesmo que eu não consiga morder tudo o que eu queria, já é muito mais jogo do que esperar a sentença. Porque uma sentença vai demorar de quatro a cinco anos para sair, no primeiro grau. Há casos em que o sujeito nem quer TAC. Ele fala: ‘me leva para a justiça, me executa, quero ver você ganhar’. Aí não há opção. Mas quando as partes querem negociar, na minha opinião, é muito mais jogo você levar para um TAC e resolver sem a interferência do Judiciário, do que levar para o Judiciário porque ali você vai ter um ‘tudo ou nada’”.*

O TAC surgiu como um instrumento que permite aos órgãos públicos legitimados propor e celebrar um compromisso de “acertos” ou “ajustamentos” com entes cuja conduta não está ajustada às exigências legais, dando prazos compatíveis com o caso concreto, variando de 90 dias a três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período. Esse compromisso configura-se como um título executivo extrajudicial<sup>10</sup> que tem por objetivo solucionar conflitos de maneira alternativa à propositura de ACP, proporcionando a ampliação do acesso à justiça. Há um relativo consenso em torno do fato de que as especificidades do TAC enquanto instrumento de atuação resultam em vantagens significativas em relação à sentença judicial oriunda de uma ACP. Primeiro porque evita a burocratização do processo judicial. Depois, porque, enquanto que a sentença se restringe à formalidade de decisões do tipo “faça ou não faça”, considerando que a ação do Juiz está amarrada ao tipo de solicitação que lhe foi feita nos autos do processo, o TAC é mais flexível, haja vista ser construído a partir de negociações com técnicos e aparado por

---

<sup>10</sup> Caso as metas do compromisso não sejam cumpridas, o TAC está sujeito à rescisão e o compromissado deve pagar multa previamente estipulada no termo de compromisso.

universidades e instituições de saúde e meio ambiente, o que permite a adoção de soluções técnicas criativas em relação a contextos específicos.

Um fato relevante é que embora tenha sido criado legalmente enquanto instrumento, o TAC não passou por um efetivo processo de normatização. Em relação à área ambiental, o TAC é alvo de grandes discussões internas ao Ministério Público, em especial no interior da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA), que vem tentando definir parâmetros no sentido de se estabelecer uma conduta mais homogênea em relação à utilização do mesmo por parte de Promotores e Procuradores. Dentre as orientações estabelecidas pela ABRAMPA, destacam-se:

- a necessidade de se estabelecer os termos do compromisso com liquidez e clareza, o que quer dizer que o TAC deve estar bem “amarrado” em relação a questões como “quem está se comprometendo ao quê, quando vai cumprir e como” e “de que forma ele poderá ser forçado a realizar tais determinações”, de modo que o cumprimento dos compromissos possa ser cobrado em uma ação de execução caso haja inadimplência;
- a necessidade de que o TAC seja realizado apenas no ínterim de um Inquérito Civil, haja vista que um procedimento investigatório faz-se necessário para se definir se as medidas propostas são as mais adequadas e se dão conta da complexidade do caso concreto;
- a necessidade de procurar adequar as condutas ilegais negociando a reparação integral dos danos ambientais materiais, assim como os morais (relativos às privações sofridas pelas populações atingidas);
- a necessidade de contar com a participação de membros da sociedade civil no processo de feitura e celebração do TAC.

Assim como a ACP, o uso do TAC não é monopólio do Ministério Público. Inclusive, os Promotores e Procuradores demonstram ser bastante críticos ao uso do instrumento por parte de agências ambientais e prefeituras. Primeiramente porque os TAC's firmados sem a anuência do Ministério Público por vezes se restringem a cobrar dos agentes poluidores a adoção de medidas compensatórias (como o pagamento de cestas básicas, o financiamento de equipamentos para agências governamentais, etc.), sem que se perceba nenhuma preocupação efetiva com o ajustamento da conduta ilegal à lei. Depois porque é comum o fato de as agências ambientais e prefeituras não fiscalizarem o cumprimento dos TAC's por eles celebrados. E, por último, critica-se o fato desses TAC's muitas vezes constituírem uma

espécie de “máscara” para o risco, uma solução apenas aparente para um problema ambiental que se conserva.

Como foi dito acima, Promotores e Procuradores têm dado preferência ao uso do TAC em detrimento do emprego da ACP. Todavia, essa estratégia é problemática na medida em que a assinatura do TAC não significa necessariamente o seu cumprimento e em que, para a fiscalização, o Ministério Público conta com a estrutura material e humana insuficiente das agências públicas ambientais. Há casos em que os responsáveis por algum tipo de degradação do meio ambiente utilizam a assinatura do TAC como uma estratégia vantajosa: afastam as punições judiciais – já que, na prática, poucos são os casos em que uma ACP ou uma Ação de Execução é ajuizada frente ao descumprimento de um TAC<sup>11</sup> – ao passo que, ou descumprem (parcial ou totalmente) o que estava especificado no acordo, ou só o assinam mediante cláusulas que não são muito onerosas, o que significa, por exemplo, que não serão incluídas disposições para ressarcir às populações atingidas. Nessas ocasiões, o TAC se constrói sobre uma certa distinção entre os danos ambientais materiais e os atingidos por estes, ocasião em que se opta por tentar ressarcir apenas os “danos materiais”, enquanto que aos atingidos resta a possibilidade de pleitear individualmente uma compensação na justiça. Dessa forma, os danos infligidos às populações atingidas tendem a perdurar. Em outros casos, o TAC é proposto ou firmado violando normas legais,<sup>12</sup> por exemplo, dispensando o licenciamento ambiental, ou é classificado como “permissivo” e “temerário” em relação aos prazos nele estabelecidos para adequação às normas ambientais (cf. “Indústria Cataguazes de Papel”).

De mais a mais, a meta da ABRAMPA de adequar as condutas ilegais através do TAC, negociando com o agente infrator (o compromissário do acordo) a reparação integral dos danos ambientais sem lhe fazer concessões, depende em grande parte da predisposição do próprio compromissário em aceitar as cláusulas do TAC. Na prática, uma vez que as negociações se dão em termos de um cálculo utilitário e os compromissários são propensos a assinar o acordo apenas nas ocasiões em que os termos do mesmo lhes são favoráveis, os ajustes mais onerosos tendem a ser evitados. Verifica-se que o jogo de “conveniência” e “oportunidade” por vezes resulta em concessões por parte do Ministério Público, como o não

---

<sup>11</sup> A pesquisa verificou apenas um caso de ajuizamento de Ação de Execução.

<sup>12</sup> O caso “Mineração em Área de Preservação Permanente” constitui um exemplo mais complexo cf. IPPUR/FASE/ Mapa de Conflitos Ambientais; ver adiante nota 14.

ressarcimento das populações atingidas. Por outro lado, Promotores e Procuradores avaliam que o TAC é um instrumento ainda em amadurecimento, mas que já teve avanços significativos e, por vezes, conseguiu atingir resultados avançados e satisfatórios que não seriam possíveis através de uma ACP.

### **As estratégias de atuação do Ministério Público**

A partir da análise dos documentos correspondentes aos 320 casos do Mapa de Conflitos Ambientais do Estado do Rio de Janeiro em que se verificou algum tipo de atuação do Ministério Público foi possível definir um contingente de estratégias regulares e recorrentes por parte da instituição. Todas essas estratégias, salvo aquelas especificadas como ações do corpo técnico do Ministério Público, são de responsabilidade de Promotores e Procuradores. Listaremos elas seguir, mas antes é preciso prestar alguns esclarecimentos.

Primeiramente, não incluiremos entre tais estratégias de atuação nem a instauração de Procedimento Interno ou de Inquérito Civil, nem os envios de ofício aos atores envolvidos nos casos (empresas, agências públicas de meio ambiente, prefeituras, instituições de pesquisa, etc.) solicitando esclarecimentos, informações técnicas e a prestação de auxílio técnico, pois estes são procedimentos padrões e coexistentes a todos os casos em que o Ministério Público caracteriza-se como um dos “atores envolvidos”. Não obstante, serão apreciadas as trocas de ofícios entre MPF e MPE como forma de atuação conjunta, bem como consideraremos os ofícios enviados às agências públicas ambientais solicitando que verifiquem se os responsáveis pelo foco poluidor cumpriram suas exigências para adequação ambiental, determinações judiciais, TAC ou se se realizou as exigências necessárias para a expedição de licença ambiental. Essas exceções metodológicas se justificam pelo fato de que tais estratégias não são coextensivas a todos os casos de atuação do Ministério Público como as salientadas anteriormente, o que torna útil a especificação das mesmas. Uma última questão importante diz respeito ao fato de que as estratégias listadas abaixo foram ordenadas de acordo com o número de vezes em que apareceram nos documentos verificados no decorrer da pesquisa. Todavia, isso não quer dizer que os casos não tenham tido prosseguimento após a realização do estudo. Logicamente, não são consideradas aqui as estratégias de atuação do Ministério Público posteriores à prática dos trabalhos de campo.

- Realização de Vistorias e de análises técnicas, por parte dos próprios Promotores e Procuradores, do Centros de Apoio Operacional (CAOP), do Grupo de Apoio Técnico e Especializado (GATE), de técnicos do Ministério Público e/ou de técnicos solicitados junto a agências públicas ambientais. 77 casos
- Celebração ou propositura de Termo de Ajustamento de Conduta. 59 casos
- Solicitação às agências públicas ambientais que realizassem vistoria com o intuito de verificar se o responsável pelo foco poluidor cumpriu exigências determinadas para sua adequação ambiental, as decisões de uma medida liminar, as determinações judiciais de uma ACP ou as cláusulas acordadas em um TAC; ou ainda se realizou as medidas compensatórias e as exigências técnicas para a expedição de licença ambiental. 49 casos
- Ajuizamento de Ação Civil Pública. 34 casos
- Realização de reuniões com a população atingida, com representantes de agências públicas e de empresas ou com quem mais estivesse de alguma forma envolvido com o caso, com o intuito de juntos buscarem soluções ou remediações para os problemas ambientais. 20 casos
- Comunicação por parte do MPE para o MPF, ou vice-versa, da instauração de Procedimento Interno, Inquérito Civil ou de ACP, visando a consolidação de uma atuação conjunta. 15 casos
- Envio de ofício solicitando a realização de obras emergenciais ao governo do estado; solicitando à agência pública ambiental que cobrasse de empreendedores degradantes que se adequassem às normas ambientais, que interditasse ou anulasse a licença ambiental dos mesmos, ou ainda que lhes solicitasse a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). 10 casos.
- Sugestão de medidas compensatórias por ocasião da feitura de Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) ou de que prefeituras utilizassem linhas de crédito do BNDES para atendimento das questões de saneamento básico. 9 casos
- Solicitação de ou participação ativa em Audiência Pública. 6 casos
- Solicitação a universidades de elaboração de estudos para subsidiar Procedimento Interno, Inquérito Civil ou ACP. 6 casos
- Solicitação de medida liminar perante procedimentos inconstitucionais de órgãos públicos ou para interditar e suspender as atividades de empreendimentos degradantes ou potencialmente degradantes. 6 casos

- Encaminhamento de denúncia de uma procuradoria ou promotoria para outra, cuja competência é mais adequada para atuar no caso, ou de denúncia do MPF para o MPE, e vice-versa, quando há divergência de competência na matéria ambiental por esta se tratar de um pleito de cunho federal ou estadual. 5 casos
- Solicitação de abertura de Inquérito Policial para apurar crime de desobediência por não fornecimento de informações solicitadas, de emissão irregular de licença ambiental ou de corrupção por parte das agências públicas ambientais. 5 casos<sup>13</sup>
- Ajuizamento de Ação Penal Pública. 4 casos
- Divisão de Procedimento Interno em dois, com o intuito de ampliar o foco da investigação ou junção em apenas um de diversos Procedimentos cujo problema ambiental a ser investigado era correlato, tendo por objetivo que a efetividade das ações fossem mais satisfatórias. 2 casos
- Anulação de Termo de Ajustamento de Conduta. 1 caso
- Ajuizamento de Ação de Execução para forçar o cumprimento de um TAC. 1 caso
- Intimação a perito ambiental da FEEMA a comparecer no Ministério Público para prestar esclarecimento sobre laudo técnico incompleto e desconforme com sua requisição. 1 caso
- Tentativa de facilitar a propositura de um TAC em condições a rigor irregulares apelando para o CONAMA. 1 caso<sup>14</sup>
- Argumentação de que não há tutela ambiental admissível em um local degradado pela ação humana, considerando que não era possível definir quem deu causa à ação destruidora. 1 caso<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Embora essa estratégia de atuação só tenha aparecido em cinco dos Procedimentos Internos, Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas analisados, sabe-se que há muito mais Inquéritos Policiais instaurados nesse sentido, mesmo que não tenham aparecido anexados a estes documentos.

<sup>14</sup> O caso “Mineração em Área de Preservação Permanente”, como é possível perceber pelo título, trata de uma atividade de mineração desenvolvida em Área de Preservação Permanente (APP), logo, em desacordo com a lei, o que a rigor impossibilita a celebração de um TAC. Diante desse impasse, um Procurador da República enviou ofício ao CONAMA indagando sobre a possibilidade desse empreendimento ser enquadrado como de “utilidade pública”, sendo esta a única possibilidade de se assinar o acordo extrajurídico. Na ocasião, pretendia-se um acordo com os fins de reparar o dano ambiental cometido e transferir o empreendimento para local.

<sup>15</sup> Cf. “Ocupação residencial e empresarial de áreas brejeiras (Pousada Mon Amour)”.

## **Considerações finais**

A análise das entrevistas e dos 320 casos com atuação do Ministério Público levantados no decorrer da pesquisa do Mapa de Conflitos Ambientais do Estado do Rio de Janeiro sugere que os avanços na capacidade de se dar tratamento democrático aos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro depende da aproximação e do trabalho harmônico entre Ministério Público e os demais órgãos governamentais, do amadurecimento dos instrumentos de atuação de Procuradores e Promotores, em especial da ACP e do TAC, bem como do aumento da participação da população no controle público do respeito à legislação ambiental. Também mostrou ser relevante a relação entre Ministério Público e as empresas.

Há indícios de que o amadurecimento dos instrumentos de atuação do órgão, o desenvolvimento de sua capacidade de interagir com a sociedade e a repercussão que seu desempenho tem tido na mídia e na opinião pública vêm resultando em um crescente reconhecimento, por parte da sociedade civil, da presença do Ministério Público na construção da esfera pública no país.

### **Bibliografia:**

- ACSELRAD, Henri (org.). *Conflito Social e Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, FASE, 2004.
- ARANTES, Rogério B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Ed. Sumaré: Fapesp, 2002.
- ARAÚJO, Lilian Alves de. *Ação Civil Pública Ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. São Paulo: Ed. Campus, 1992.
- FUKS, Mario. *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro – Ação e Debate nas Arenas Públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.
- IPPUR/UFRJ/FASE, Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro, CDROM, 2006.
- LEITE LOPES, José Sérgio (coord.). *Participação da População no Controle da Poluição Industrial*. Relatório Final de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – Museu Nacional/UFRJ. Rio de Janeiro: mimeo, 2000.
- MACEDO JR., Ronaldo Porto. “A evolução institucional do Ministério Público Brasileiro”. In: Sadek, Maria Teresa (org.), *Uma introdução ao estudo da Justiça*. São Paulo/Rio de Janeiro: Ed. Idesp/Ed. Sumaré/Fundação Ford, 1995, p. 39 ss.

MACIEL, Débora Alves. *Ministério Público e Sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo*. Tese de Doutorado em Sociologia. FFLCH, USP. São Paulo, 2002.

SÁ, Patrícia Rangel de, *et alii*. “Gestão Ambiental Através de Inquéritos Cíveis em Niterói”. In: Benjamin, Antonio Herman (org./ed.), *10 anos da ECO-92: O Direito e o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: IMESP, 2002, p. 311-326.

SADEK, Maria Teresa. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1997.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 2001, v.16, nº 45, p. 127-144.

WEBER, Max. “A ‘objetividade’ do conhecimento na ciência social e na ciência política”. In: *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo/Campinas: Ed. Cortez/ Unicamp, 1992, p. 107-154.

WERNECK VIANNA, Luís (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.