

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA – FACER
CURSO DE DIREITO**

LUCIANA RIBEIRO DA SILVA PIRES

**A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
EM PROMOVER A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A
PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

**RUBIATABA – GO
2007**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA – FACER
CURSO DE DIREITO**

LUCIANA RIBEIRO DA SILVA PIRES

**A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
EM PROMOVER A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A
PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Monografia apresentada à Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – FACER como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito sob a orientação do professor Afiz Carmo Zeitum.

RUBIATABA – GO
2007

LUCIANA RIBEIRO DA SILVA PIRES

**A RELEVÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
EM PROMOVER A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A
PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

COMISSÃO JULGADORA
MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE GRADUADA PELA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

RESULTADO: _____

Orientador

Ms. Afiz Carmo Zeitum

Professora de Monografia

Ms. Geruza Silva Oliveira

Examinadora

Esp. Caroline Naves Torres Borges Junqueira

DEDICATÓRIA

Ao José Wilson, que me ajudou a esperar, da melhor maneira, pela conclusão do curso de Direito, incentivando-me no meu esforço para atingir esse objetivo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela constante proteção, pelo suprimento de todas as necessidades surgidas e por Sua grandeza, soberania, fidelidade, misericórdia e graça.

Ao meu esposo, José Wilson, que em todo instante prestou-me seu apoio, sendo sempre carinhoso e companheiro, me dando incentivo com seus elogios, sua alegria e sua compreensão, fazendo-me feliz por amá-lo tanto e por poder contar com sua presença em todos os momentos.

À linda Gabriela, querida filha, que chegou a nossas vidas há menos de um ano e meio, transformando-as por completo. Trouxe alegria, imenso amor e maturidade, que me impulsiona a prosseguir no alcance do almejado.

Aos meus pais, José e Divina, que se destacaram na torcida pela obtenção de êxito na realização do curso, ressaltando-se minha gratidão pela grande ajuda prestada por minha mãe nas horas mais difíceis.

Ao meu sogro e minha sogra, José Pires e Araci, pessoas que muito considero e que me auxiliaram quando necessitei.

Ao meu grupo de trabalho na faculdade, composto por pessoas de tamanha estima: Sonia, Tânia, Quéren, Idelci e Eleone.

Ao professor-orientador, Afiz Zeitum, que com seus conhecimentos contribuiu para a elaboração deste trabalho monográfico.

Aos professores que se empenharam, ao longo do curso, em ministrar aulas bem elaboradas e produtivas.

A todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização do presente trabalho, bem como para que eu pudesse chegar ao fim destes cinco anos de estudo, contornando obstáculos e desfrutando de alegrias.

“Esperar é reconhecer-se incompleto.”
Guimarães Rosa

RESUMO: É OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO GARANTIR PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, DIREITO ESSENCIAL DO HOMEM, SENDO UMA INSTITUIÇÃO DEFENSORA DOS INTERESSES SOCIAIS E TRANSINDIVIDUAIS, ATUANDO DE FORMA RELEVANTE AO REPRESENTAR A COLETIVIDADE POR MEIO, INCLUSIVE, DA PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE. O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTÁ APTO A PROTEGER O MEIO AMBIENTE, UMA VEZ QUE É INDEPENDENTE E POSSUI PROMOTORES DE JUSTIÇA CAPACITADOS A EXECUTAR O DIREITO NAS QUESTÕES REFERENTES À TUTELA AMBIENTAL.

PALAVRAS-CHAVE: MINISTÉRIO PÚBLICO, AÇÃO CIVIL PÚBLICA, MEIO AMBIENTE.

ABSTRACT: IT IS A CONSTITUTIONAL OBLIGATION OF THE PUBLIC MINISTRY TO GUARANTEE PROTECTION FOR THE ENVIRONMENT, WHICH IS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT, BEING AN INSTITUTION IN DEFENSE OF THE SOCIAL AND TRANSINDIVIDUAL INTERESTS ACTING IN A RELEVANT WAY WHEN REPRESENTING PEOPLE BY THE MOTION OF THE PUBLIC CIVIL ACTION IN DEFENSE OF THE ENVIRONMENT. THE PUBLIC MINISTRY IS ABLE TO PROTECT THE ENVIRONMENT ONCE IT IS INDEPENDENT AND HAS PROSECUTORS CAPABLE OF EXECUTING THE LAW CONCERNING TO ENVIRONMENTAL DEFENSE.

KEYWORDS: PUBLIC MINISTRY, PUBLIC CIVIL ACTION, ENVIRONMENT.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
I. MINISTÉRIO PÚBLICO	14
1.1. Conceito.....	15
1.2. Histórico.....	16
1.3. Funções institucionais.....	20
1.4. Princípios institucionais.....	21
1.5. Organização e divisão.....	22
1.6. Garantias.....	23
1.7. Prerrogativas.....	24
1.8. Deveres.....	25
1.9. Vedações.....	26
1.10. Vencimentos, vantagens e direitos.....	26
1.11. Carreira.....	28
II. AÇÃO CIVIL PÚBLICA	31
2.1. Conceitos e pressupostos.....	31
2.2. Evolução histórica legal.....	33
2.3. <i>Class actions</i> ou ações de classes – fontes de inspiração para a elaboração da ação civil pública.....	34
2.4. Nome jurídico.....	34
2.5. Breve análise da Lei da Ação Civil Pública.....	35
2.6. Natureza jurídica e objeto.....	37
2.7. Titularidade do exercício da ação civil pública.....	38
2.8. O inquérito civil na ação civil pública.....	39
2.9. Procedimento.....	39
2.10. Foro competente.....	40
III. MEIO AMBIENTE	42
3.1. A conceituação jurídica da expressão meio ambiente.....	43
3.2. O meio ambiente como direito fundamental do homem.....	45
3.3. Abordagem sobre as três principais leis no Brasil que se referem ao meio ambiente..	47

3.4. Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA/RIMA).....	49
3.5. Dano ambiental.....	51
3.5.1. A responsabilidade civil pelos danos ambientais.....	53
3.5.2. A responsabilidade da pessoa jurídica por crimes ambientais.....	55
IV. INSTRUMENTALIZAÇÃO E LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA AMBIENTAL.....	57
4.1. Instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público na defesa do meio ambiente.....	57
4.1.1. Inquérito civil.....	58
4.1.2. Procedimento administrativo preliminar.....	59
4.1.3. Peças de informação.....	60
4.1.4. Compromisso de ajustamento de conduta.....	60
4.1.5. Recomendações.....	61
4.2. A legitimidade do Ministério Público na proteção do meio ambiente, sobretudo via ação civil pública.....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66
ANEXOS.....	69

INTRODUÇÃO

O trabalho monográfico a ser apresentado possui como tema geral “A relevância da atuação do Ministério Público em promover a ação civil pública para a proteção do meio ambiente”.

A partir deste tema procurar-se-á, mediante o método de compilação, expor questões significativas a respeito do assunto trabalhado. A metodologia do trabalho conta ainda com pesquisa bibliográfica, em que foram utilizadas obras de diversos autores conhecedores da matéria. Além disso, foram feitas pesquisas na legislação pertinente bem como em artigos virtuais e revistas referentes ao tema. Ressalte-se, naturalmente, que não foram esgotadas todas as fontes existentes acerca do assunto, podendo referido tema ser objeto de aprofundamento futuro.

No primeiro capítulo, serão colocadas informações a fim de expor a historicidade, funções e demais aspectos relacionados ao Ministério Público, iniciando a demonstração da importância de sua atuação no âmbito da tutela do meio ambiente, precipuamente no que tange à promoção da ação civil pública. O objetivo de se colocar tais informações é primeiramente conhecer a instituição para então tratar de sua atuação especificada no trabalho.

Serão apresentadas, no segundo capítulo, informações sobre um instrumento apto para a proteção dos interesses supra-individuais, inclusive quanto ao meio ambiente, que é a ação civil pública, esclarecendo suas implicações no contexto social, objetivando, na mesma linha de pensamento, conhecer esta ação antes de tratar de seu direcionamento à tutela ambiental.

Serão expostas, no terceiro capítulo, informações sobre o meio ambiente, proporcionando também uma visão panorâmica da legislação brasileira de controle ambiental e suas tendências atuais.

Haverá, no quarto capítulo, uma análise específica da atuação do Ministério Público na defesa judicial e extrajudicial do meio ambiente, ressaltando a importância de sua legitimação para tanto e, sobretudo, para promover ação civil pública, principalmente na área ambiental.

A escolha do tema explica-se pela existência de relevantes razões. A começar pelo fato de o tema do trabalho monográfico possuir valor para o Direito, vez que trata do Ministério Público, da ação civil pública e do meio ambiente, assuntos presentes na Lei Maior e em legislações infraconstitucionais.

Em conformidade com o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, o Ministério Público é uma, *in verbis*: “*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*”. Instituição essa disciplinada também pela Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

O fim da impunidade e da corrupção, somado à defesa do patrimônio público, dos consumidores, dos trabalhadores, das crianças e adolescentes e do meio ambiente, são alguns dos componentes da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses sociais. Cabível dizer que é uma instituição digna de ser conhecida por toda a sociedade.

O inciso III do artigo 129 da Constituição Federal trata, entre outros temas, da função institucional do Ministério Público de promover a ação civil pública para a proteção do meio ambiente.

A ação civil pública, disciplinada pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, confere proteção aos interesses supra-individuais, sendo um importante instrumento a ser utilizado para a proteção ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como ao meio ambiente.

A escolha do tema foi motivada, ainda, por ser o meio ambiente um direito fundamental à medida que constitui a principal forma de concretização da dignidade da pessoa humana, sua existência e qualidade de vida.

Evidente é a impossibilidade de sobrevivência do ser humano sem que sejam utilizados os recursos disponibilizados pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, os quais vêm se tornando escassos face à deterioração que a exploração excessiva e inadequada dos mesmos tem provocado.

Necessária se faz então a existência de proteção ambiental, observando-se importantes leis, como a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa proteção é realizada também pelo Ministério Público, mediante a ação civil pública, no intuito de modificar o quadro de conseqüências desastrosas para o meio ambiente que hoje se configura na sociedade.

I. MINISTÉRIO PÚBLICO

Ainda há quem não vislumbre a importância da atuação do Ministério Público na proteção de diversos direitos, por vezes devido à falta de conhecimento. Eluf (2003, p. 129) confirma o exposto quando diz que *“nem sempre é claro à população brasileira o importante papel do Ministério Público”*. Todavia, quem analisar irá concluir que o Ministério Público se despojou da imagem de acusador, sendo hoje legítimo defensor dos interesses da sociedade, interesses difusos e coletivos. Confirmando esse pensamento, Fonteles (2005, p. 43) assevera que *“é a voz da sociedade diante do Poder Judiciário”*.

Mesmo não sendo objetivo neste trabalho enfocar a atuação do Ministério Público na esfera penal, necessário se faz colocar que tal atuação possui grande importância. Em uma ação penal, notifica e apresenta ao Estado-Juiz o fato, requerendo a pena. Capez (2005, p. 160) esclarece: *“na esfera penal, o Ministério Público é a instituição de caráter público que representa o Estado-Administração, expondo ao Estado-Juiz a pretensão punitiva”*.

O Ministério Público brasileiro, no final da década de 90, passou por um significativo plano de reforma institucional que, em conjunto à normatização de direitos coletivos e à emergência de novos instrumentos processuais, fluiu na ampliação da abertura à Justiça no Brasil e, em especial, na canalização de conflitos coletivos para o âmbito judicial.

Portanto, o Ministério Público caracteriza-se como agente de grande relevância na defesa de direitos coletivos pela via judicial. É uma instituição que defende interesses sociais e transindividuais, sendo um desses o meio ambiente.

Diante destes pressupostos é que se buscou, para a realização da pesquisa, cujo tema delimitado aborda a atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente, mediante a ação civil pública, informações e análises em um referencial teórico fundamentado em autores referendados e na legislação pertinente. Os estudos foram elencados, sobretudo a partir dos ensinamentos de Hugo Nigro Mazzilli, da Constituição Federal de 1988 e da Lei 8.625/93. E como bem assevera Freitas (apud NALINI, 2001, p. 13) *“se o ambiente veio a ser*

contemplado com reconhecida ênfase na Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988, importa refletir sobre as conseqüências práticas desse tratamento”.

Com a expectativa de que, diante de tais acervos, se faz possível a construção do trabalho monográfico proposto, inicia-se então a apresentação a partir da conceituação e de algumas considerações sobre Ministério Público.

1.1. Conceito

Em conformidade com o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é uma, *in verbis*: “*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*”. Mazzilli (2005, p. 19) coloca que:

É hoje o Ministério Público um órgão autônomo do Estado; não é órgão do governo, nem dos governantes, nem do Poder Executivo. Num estado democrático, sua existência e sua atuação autônoma e independente tornaram-se indispensáveis para assegurar a inércia do Poder Judiciário e para garantir efetivo acesso à jurisdição, quando da ocorrência de lesões a interesses públicos ou coletivos, tomados estes em seu sentido lato.

Os membros do Ministério Público atuam com ampla liberdade funcional, nos limites da lei. Desempenham suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.

As normas constitucionais elaboradas para o Ministério Público o distinguem de qualquer outra instituição brasileira, tornando-o instituição permanente, essencial à função jurisdicional, conferindo-lhe, ainda, a incumbência de fiscalizar o cumprimento da Constituição e das leis, bem como a defesa da própria Democracia e também dos interesses sociais e individuais indisponíveis, perante os poderes públicos. Tourinho Filho (2005, p. 339-340) acrescenta:

“Ministério Público” traz a idéia de um órgão incumbido de defender os interesse da sociedade, seja na área penal, em que é intensa sua atividade, seja no campo extrapenal, em que não menos incansável é sua tarefa, na defesa dos interesses sociais ou individuais indisponíveis.

Como titular da ação penal pública está encarregado de acionar o Poder Judiciário em nome do Estado com vistas à aplicação da pena nos crimes codificados pela legislação. O direito de punir é exclusividade do Estado e o Ministério Público é o órgão estatal que detém a responsabilidade de desenvolver a acusação no processo criminal. Apenas de modo subsidiário, a vítima ou seu representante podem atuar neste tipo de processo judicial.

Como fiscal da lei, o Ministério Público deve acompanhar a aplicação da lei pelo juiz em casos concretos envolvendo direitos individuais considerados indisponíveis, relacionados geralmente a áreas de família, registro e filiação, sucessões, defesa dos incapazes, etc. Nesses casos, o Ministério Público não é parte no processo, mas figura como órgão interveniente.

Em poucas palavras, importa acentuar que o Ministério Público é uma instituição que manifesta sua função primeira no exercício da busca pela verdade jurídica no âmbito legal e pela verdade moral na esfera social.

1.2. Histórico

Diversos autores consultados divergem sobre a origem do Ministério Público. Há uma tentativa de se identificar em qual cultura pode-se ver os primeiros traços de alguma das atribuições hoje existentes na instituição. Henrique (1983, p.179), (apud ARAÚJO, 1999, p. 215), afirma ser *“difícil, senão impossível, precisar as raízes históricas do Ministério Público”*.

Mas nem tudo são trevas a respeito, como disse Valori (apud LYRA, 1989, p. 238), quando coloca que:

Há 4.000 anos, no Egito, havia uma classe de agentes públicos cujos deveres consistiam em serem olhos e a língua do Rei; a eles competia castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos; acolher os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado e mentiroso; eram como marido para as viúvas e pais para os órfãos; faziam ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais aplicáveis em cada caso, além de lhes competir tomar parte nas instruções para descobrimento da verdade.

Levando em conta as feições mais modernas do Ministério Público, contrariamente às divergências quanto à sua origem mais remota, Mazzilli (1995, p. 3) considera que “*o mais usual é indicar-se a origem do Ministério Público na França*”. Dessa origem francesa vem expressões utilizadas na referência ao Ministério Público, tais como: *parquet* (assoalho), *magistrature débout* (magistratura de pé) e *les gens du roi* (as pessoas do rei). Os procuradores do rei (*daí les gens du roi*), antes de adquirirem a condição de magistrados e terem assento ao lado dos juízes tiveram, inicialmente, assento sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, e não sobre o estrado, lado a lado à *magistrature assise* (magistratura sentada). Conservaram, entretanto, a denominação de *parquet* ou de *magistrature débout*.¹

No Brasil a influência do direito lusitano determinou a implantação do Ministério Público, e esta não se dá na forma de instituição, mas na figura do Promotor de Justiça, mencionada nas Ordenações Manuelinas de 1521 e nas Ordenações Filipinas de 1603. Seu papel era o de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal. Existiam ainda, no período colonial, os cargos de Procurador dos Feitos da Coroa (defensor da Coroa) e o de Procurador da Fazenda (defensor do Fisco).

No Império, a instituição era tratada no Código de Processo Penal (1832), onde se iniciou a sistematização das ações do Ministério Público ao descrever os primeiros requisitos para a nomeação dos promotores e suas principais atribuições. A Constituição imperial de 1824 limitou-se a atribuir aos membros do Ministério Público, através dos Procuradores da Coroa e Soberania Nacional, a promoção do processo criminal, exceto nas hipóteses de crimes de autoria dos Ministros e Conselheiros de Estado.

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público, p. 43.

Em ambos os períodos históricos de nosso País, o procurador-geral centralizou o ofício, não se podendo falar propriamente de uma instituição, tampouco em qualquer garantia ou independência dos promotores públicos – agentes do Poder Executivo.

A primeira Constituição republicana (1891) ainda não trata o Ministério Público como instituição; apenas faz referência à escolha do Procurador-Geral, dentre os integrantes do Supremo Tribunal Federal, pelo presidente da República. O Ministério Público passa a ser tratado como instituição no Decreto nº. 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal. Em um de seus capítulos, o decreto dispôs sobre a estrutura e as atribuições do Ministério Público no âmbito federal, onde se destacam: a indicação do Procurador-Geral pelo presidente da República e a função do procurador, *in verbis*: “*cumprir as ordens do Governo da República relativas ao exercício de suas funções*” e de “*promover o bem dos direitos e interesses da União*” (artigo 24, alínea “c”).

O processo de codificação do Direito nacional permitiu o crescimento institucional do Ministério Público. Os Códigos Civil, de 1916, de Processo Civil, de 1939 e de 1973, o Código Penal, de 1940 e de Processo Penal, de 1941, atribuíram várias funções à instituição. Neste último, o Ministério Público conquistou o poder de requisição de inquérito policial e diligências. Passou a ser regra sua titularidade na promoção da ação penal pública.

A institucionalização do Ministério Público só ocorre na Constituição de 1934, em um capítulo à parte, o Capítulo VI, artigos 95 a 98: dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais. A Carta previa que lei federal organizaria o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios e que leis locais organizariam o Ministério Público nos Estados. A Constituição de 1934 trouxe também a escolha do Procurador-Geral da República, com aprovação pelo Senado, a garantia de vencimentos iguais aos dos ministros da Corte Suprema, as garantias dos membros do Ministério Público Federal, os primeiros impedimentos dos Procuradores-Gerais e a organização do Ministério Público nas Justiças Militar e Eleitoral.

O tratamento destacado ao Ministério Público dado pela Constituição de 1934 foi severamente suprimido na Constituição do Estado Novo (1937). A ditadura de Vargas impôs um retrocesso à instituição ao retratá-la apenas em dois artigos. Em um deles, instituiu-se a participação do Ministério Público nos tribunais por meio do chamado *quinto constitucional*.

Com o restabelecimento da Democracia, a Constituição de 1946 volta a dar importância ao Ministério Público, em título próprio (Título III, Do Ministério Público). Estabeleceu a organização do Ministério Público da União e dos Estados em carreira, com ingresso mediante concurso, conferindo a seus membros as garantias de estabilidade, após dois anos de exercício e da inamovibilidade, salvo representação motivada pelo chefe do Ministério Público. Também atribuiu ao Procurador-Geral da República a representação de inconstitucionalidade e impôs a obrigatoriedade de ser ouvido o chefe do Ministério Público nos pedidos de seqüestro de verbas públicas. A Lei Federal 1.341/51 cria o Ministério Público da União e seus ramos.

A Constituição seguinte, de 1967, deslocou a seção do Ministério Público para o capítulo do Poder Judiciário e manteve o regime jurídico estabelecido na Constituição de 1946. Apenas acrescentou que o ingresso na carreira far-se-ia mediante concurso público de provas e títulos. O texto constitucional de 1969 – outorgado por uma junta militar, sob a forma da Emenda Constitucional número 1, que alterou significativamente a Constituição de 1967 – trouxe um novo retrocesso, com a inserção da seção do Ministério Público no capítulo do Poder Executivo, mas aumentou as atribuições do chefe do Ministério Público da União.

Em 1977, a Emenda Constitucional número 7 dá nova redação ao artigo 96 e seu parágrafo único. Pelo novo texto, passou-se a admitir a existência de uma Lei Complementar, de iniciativa do presidente da República, para estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público dos Estados. Com amparo nesta redação foi editada a Lei Complementar 40, de 1981, a primeira Lei Orgânica do Ministério Público.

A redemocratização foi, para o Ministério Público, um período de ampliação de sua área de atuação. A Lei 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, atribuiu à função de defesa dos interesses difusos e coletivos ao Ministério Público. Até então, este desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais. Com o advento da Lei 7.347/85, a instituição passa a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente,

consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico, pessoa portadora de deficiência, criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais).

O Ministério Público foi definido como instituição funcionalmente independente de quaisquer dos Três Poderes e permanente. Configura-se como um dos meios pelos quais o Estado manifesta sua soberania. Dessa forma, não pode ser extinto por qualquer dos Poderes nem ter suas atribuições repassadas a outras instituições, sendo destinado à posição de defensor da sociedade.

1.3. Funções institucionais

O tratamento concedido ao Ministério Público pela Constituição Federal atribui-lhe, na esfera da organização estatal, uma posição de inegável destaque em que lhe imputaram funções institucionais de grandeza irrecusável. Essa nova face do Ministério Público constitui, portanto, resposta expressiva aos anseios e solicitações dos que a ele apelem, na justa expectativa de verem recuperados os seus direitos. A respeito das funções do Ministério Público, Carneiro (2001, p.15) assevera que:

No exercício de suas funções institucionais, como previsto expressamente nos artigos 25 e 27 da Lei Orgânica Nacional e no artigo 129 da nova Constituição, o MP atua nos mais variados ramos do direito, exercendo as seguintes atribuições típicas: promoção da ação penal e da ação civil pública e a fiscalização do cumprimento da Constituição e das leis.

Sendo o Ministério Público uma instituição estável, fundamental à função jurisdicional do Estado, em que lhe é atribuída a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cumpre-lhe, pois, não frustrar tal expectativa.

Em se tratando das funções institucionais do Ministério Público, presentes no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, há que destacá-las na seguinte ordem, *in verbis*:

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

Nos capítulos posteriores dessa pesquisa será realizado um estudo com maior enfoque em uma das funções institucionais ou formas de atuação do Ministério Público, qual seja, a promoção da ação civil pública para a proteção do meio ambiente, demonstrando seu significado e sua relevância no contexto social.

1.4. Princípios institucionais

São três os princípios institucionais do Ministério Público: unidade, indivisibilidade e independência funcional. Freitas (2005, p. 162) expõe que:

São princípios institucionais do Ministério Público a unidade (submete-se a chefia única), a indivisibilidade (todos os seus membros falam em nome do Ministério Público e podem se substituir mutuamente) e independência funcional (não se vincula a interesses políticos, podendo externar seus posicionamentos de acordo com sua consciência desde que os fundamente).

Quanto a esses princípios, assim expressam Cintra, Grinover e Dinamarco (2005, p. 220):

Ser una e indivisível a Instituição significa que todos os seus membros fazem parte de uma só corporação e podem ser indiferentemente substituídos um por outro em suas funções, sem que com isso haja alguma alteração subjetiva nos processos em que oficiam (quem está na relação processual é o Ministério Público, não a pessoa física de um promotor ou curador). Ser independente significa, em primeiro lugar, que cada um de seus membros age segundo sua própria consciência jurídica, com submissão exclusivamente ao direito, sem ingerência do Poder Executivo, nem dos juízes e nem mesmo dos órgãos superiores do próprio Ministério Público.

Esta independência na funcionalidade do Ministério Público deve ser entendida como liberdade de atuação dentro dos setores da ordem jurídica, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pelas leis em geral, tendo em vista que independência não significa liberdade total.

No Brasil, em função da organização federativa, pode-se dizer que há um Ministério Público em cada Estado e não há unidade entre Ministérios Públicos de Estados diversos ou entre o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos Estaduais. São autônomos em suas jurisdições.

1.5. Organização e divisão

O Ministério Público é organizado em órgãos de administração, órgãos de execução e órgãos auxiliares. Os órgãos de Administração Superior do Ministério Público são a Procuradoria-Geral de Justiça; o Colégio de Procuradores de Justiça; o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria-Geral do Ministério Público. Os órgãos de Administração, destinados ao exercício da atividade-meio são as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça. São órgãos de execução, destinados ao exercício da atividade-fim o Procurador-Geral de Justiça; o Colégio de Procuradores de Justiça, embora não mencionado expressamente na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; o Conselho Superior do Ministério Público; os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça.

Os órgãos auxiliares do Ministério Público, além de outros criados pela Lei Orgânica são os Centros de Apoio Operacional; a Comissão de Concurso; o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional; os órgãos de apoio administrativo e os estagiários.

O Ministério Público é dividido em duas instituições em âmbito constitucional: o Ministério Público da União, disciplinado pela Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União) e chefiado pelo Procurador-Geral da República, e o Ministério Público dos Estados, disciplinado pela Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e chefiado pelo respectivo Procurador-Geral de Justiça. O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, também chefiado pelo Procurador-Geral da República, o Ministério Público do Trabalho, chefiado pelo Procurador-Geral do Trabalho, o Ministério Público Militar, chefiado pelo Procurador-Geral da Justiça Militar, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, chefiados pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Não há como instituição um Ministério Público Eleitoral, mas funções eleitorais do Ministério Público.

1.6. Garantias

Os membros do Ministério Público possuem como garantias a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

Pela vitaliciedade, após dois anos de exercício, não perderão o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado, proferida em ação civil própria, nos casos de prática de crime incompatível com o exercício do cargo, após decisão judicial transitada em julgado; de exercício da advocacia e de abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos. A ação civil para a decretação da perda do cargo será proposta pelo Procurador-Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça local, após autorização do Colégio de Procuradores, conforme da Lei Orgânica.

A inamovibilidade é garantida, exceto por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada a ampla defesa.

Haverá a irredutibilidade de vencimentos em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal.

1.7. Prerrogativas

De acordo com a Lei 8.625/93, são prerrogativas dos membros do Ministério Público, além de outras previstas, conforme artigo 40, *in verbis*:

I - ser ouvido, como testemunha ou ofendido, em qualquer processo ou inquérito, em dia, hora e local previamente ajustados com o Juiz ou a autoridade competente; II - estar sujeito a intimação ou convocação para comparecimento, somente se expedida pela autoridade judiciária ou por órgão da Administração Superior do Ministério Público competente, ressalvadas as hipóteses constitucionais; III - ser preso somente por ordem judicial escrita, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade fará, no prazo máximo de vinte e quatro horas, a comunicação e a apresentação do membro do Ministério Público ao Procurador-Geral de Justiça; IV - ser processado e julgado originariamente pelo Tribunal de Justiça de seu Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada exceção de ordem constitucional; V - ser custodiado ou recolhido à prisão domiciliar ou à sala especial de Estado Maior, por ordem e à disposição do Tribunal competente, quando sujeito a prisão antes do julgamento final; VI - ter assegurado o direito de acesso, retificação e complementação dos dados e informações relativos à sua pessoa, existentes nos órgãos da instituição, na forma da Lei Orgânica.

Os membros do Ministério Público, no exercício de sua função, possuem outras prerrogativas, além de outras previstas na Lei Orgânica. São elas, conforme registra o artigo 41 da mesma lei, *in verbis*:

I - receber o mesmo tratamento jurídico e protocolar dispensado aos membros do Poder Judiciário junto aos quais oficiem; II - não ser indiciado

em inquérito policial, observado o disposto no parágrafo único deste artigo; III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato; IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista; V - gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional; VI - ingressar e transitar livremente: a) nas salas de sessões de Tribunais, mesmo além dos limites que separam a parte reservada aos Magistrados; b) nas salas e dependências de audiências, secretarias, cartórios, tabelionatos, ofícios da justiça, inclusive dos registros públicos, delegacias de polícia e estabelecimento de internação coletiva; c) em qualquer recinto público ou privado, ressalvada a garantia constitucional de inviolabilidade de domicílio; VII - examinar, em qualquer Juízo ou Tribunal, autos de processos findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos; VIII - examinar, em qualquer repartição policial, autos de flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos; IX - ter acesso ao indiciado preso, a qualquer momento, mesmo quando decretada a sua incomunicabilidade; X - usar as vestes talares e as insígnias privativas do Ministério Público; XI - tomar assento à direita dos Juízes de primeira instância ou do Presidente do Tribunal, Câmara ou Turma.

O artigo 42 da referida lei coloca ainda que os membros do Ministério Público terão, *in verbis*: carteira funcional, expedida na forma da Lei Orgânica, valendo em todo o território nacional como cédula de identidade, e porte de arma, independentemente, neste caso, de qualquer ato formal de licença ou autorização.

1.8. Deveres

Também de acordo com a Lei 8.625/93, são deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei, conforme artigo 43, *in verbis*:

I - manter ilibada conduta pública e particular; II - zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções; III - indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal; IV - obedecer aos prazos processuais; V - assistir aos atos judiciais, quando obrigatória ou conveniente a sua presença; VI - desempenhar, com zelo e presteza, as

suas funções; VII - declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei; VIII - adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face da irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços a seu cargo; IX - tratar com urbanidade as partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da Justiça; X - residir, se titular, na respectiva Comarca; XI - prestar informações solicitadas pelos órgãos da instituição; XII - identificar-se em suas manifestações funcionais; XIII - atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes; XIV - acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.

1.9. Vedações

As vedações, assim como as garantias legais e constitucionais, atribuídas aos magistrados e aos membros do Ministério Público asseguram-lhes a manutenção da devida independência e o bom desempenho da função jurisdicional com dignidade e imparcialidade, buscando mantê-los dentro dos propósitos e perfis exigidos para o exercício do cargo. Segundo o artigo 44 da Lei 8.625/93 é vedado aos membros do Ministério Público, *in verbis*:

I - receber honorários, percentagens ou custas processuais; II - exercer a advocacia; III - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista; IV - exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de Magistério; V - exercer atividade político-partidária, ressalvada a filiação e as exceções previstas em lei.

1.10. Vencimentos, vantagens e direitos

Em relação aos vencimentos, tem-se o seguinte, segundo a Lei 8.625/93. Conforme artigo 45, *in verbis*: “O membro do Ministério Público terá direito à diferença de vencimento entre o seu cargo e o que ocupar”.

Conforme artigo 47, da mesma lei, *in verbis*:

Os vencimentos dos membros do Ministério Público serão fixados com diferença não excedente a dez por cento de uma para outra entrância ou categoria, ou da entrância mais elevada para o cargo de Procurador-Geral de Justiça, garantindo-se aos Procuradores de Justiça não menos de noventa e cinco por cento dos vencimentos atribuídos ao Procurador-Geral.

Conforme artigo 48, *in verbis*: “A remuneração dos membros dos Ministérios Públicos dos Estados observará, como limite máximo, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, pelos membros do Poder Judiciário local.”

Os membros do Ministério Público, nos termos da Lei 8.625/93, poderão ter os seguintes benefícios, de acordo com o artigo 50, *in verbis*:

I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança; II - auxílio-moradia, nas Comarcas em que não haja residência oficial condigna para o membro do Ministério Público; III - salário-família; IV - diárias; V - verba de representação de Ministério Público; VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral, equivalente àquela devida ao Magistrado ante o qual officiar; VII - gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas em que não haja Junta de Conciliação e Julgamento; VIII - gratificação adicional por ano de serviço, incidente sobre o vencimento básico e a verba de representação, observado o disposto no §3º deste artigo e no inciso XIV do art. 37 da Constituição Federal; IX - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei ou em ato do Procurador-Geral de Justiça; X - gratificação pelo exercício cumulativo de cargos ou funções; XI - verba de representação pelo exercício de cargos de direção ou de confiança junto aos órgãos da Administração Superior; XII - outras vantagens previstas em lei, inclusive as concedidas aos servidores públicos em geral.

Ainda segundo a Lei 8.625/93, artigo 52, aos membros do Ministério Público conceder-se-á licença, *in verbis*:

I - para tratamento de saúde; II - por motivo de doença de pessoa da família; III - à gestante; IV - paternidade; V - em caráter especial; VI - para casamento, até oito dias; VII - por luto, em virtude de falecimento do

cônjuge, ascendente, descendente, irmãos, sogros, noras e genros, até oito dias; VIII - em outros casos previstos em lei.

Em conformidade também com a Lei 8.625/93, artigo 53, são considerados como de efetivo exercício, exceto para vitaliciamento, os dias em que o membro do Ministério Público estiver afastado de suas funções em razão, *in verbis*:

I - de licença prevista no artigo anterior; II - de férias; III - de cursos ou seminários de aperfeiçoamento e estudos, no País ou no exterior, de duração máxima de dois anos e mediante prévia autorização do Conselho Superior do Ministério Público; IV - de período de trânsito; V - de disponibilidade remunerada, exceto para promoção, em caso de afastamento decorrente de punição; VI - de designação do Procurador-Geral de Justiça para: a) realização de atividade de relevância para a instituição; b) direção de Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público; VII - de exercício de cargos ou de funções de direção de associação representativa de classe, na forma da Lei Orgânica; VIII - de exercício das atividades previstas no parágrafo único do art. 44 desta Lei; IX - de outras hipóteses definidas em lei.

Em relação à aposentadoria, o artigo 54 da Lei 8.625/93 prevê que o membro do Ministério Público a adquirirá com “*proventos integrais, compulsoriamente, por invalidez ou aos setenta anos de idade, e, facultativamente, aos trinta anos de serviço, após cinco anos de efetivo exercício na carreira*”.

1.11. Carreira

Referente à carreira, tem-se, no artigo 59, *caput*, da Lei 8.625/93 que, *in verbis*:

O ingresso nos cargos iniciais da carreira dependerá da aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, organizado e realizado pela Procuradoria-Geral de Justiça, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ainda de acordo com o artigo 59, parágrafo terceiro, da Lei 8.625/93, constituem requisitos para o ingresso na carreira, *in verbis*: “*I - ser brasileiro; II - ter concluído o curso de bacharelado em Direito, em escola oficial ou reconhecida; III - estar quite com o serviço militar; IV - estar em gozo dos direitos políticos*”.

O exercício funcional de membro do Ministério Público será suspenso, até definitivo julgamento, quando, antes do decurso do prazo de dois anos, houver impugnação de seu vitaliciamento.

A Lei Orgânica regulamenta o regime de remoção e promoção dos membros do Ministério Público. Para tanto, devem ser observados os seguintes princípios da Lei 8.625/93, artigo 61, *in verbis*:

I - promoção voluntária, por antigüidade e merecimento, alternadamente, de uma para outra entrância ou categoria e da entrância ou categoria mais elevada para o cargo de Procurador de Justiça, aplicando-se, por assimilação, o disposto no art. 93, incisos III e VI, da Constituição Federal; II - apurar-se-á a antigüidade na entrância e o merecimento pela atuação do membro do Ministério Público em toda a carreira, com prevalência de critérios de ordem objetiva levando-se inclusive em conta sua conduta, operosidade e dedicação no exercício do cargo, presteza e segurança nas suas manifestações processuais, o número de vezes que já tenha participado de listas, bem como a freqüência e o aproveitamento em cursos oficiais, ou reconhecidos, de aperfeiçoamento; III - obrigatoriedade de promoção do Promotor de Justiça que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento; IV - a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância ou categoria e integrar o Promotor de Justiça a primeira quinta parte da lista de antigüidade, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago, ou quando o número limitado de membros do Ministério Público inviabilizar a formação de lista tríplice; V - a lista de merecimento resultará dos três nomes mais votados, desde que obtida maioria de votos, procedendo-se, para alcançá-la, a tantas votações quantas necessárias, examinados em primeiro lugar os nomes dos remanescentes de lista anterior; VI - não sendo caso de promoção obrigatória, a escolha recairá no membro do Ministério Público mais votado, observada a ordem dos escrutínios, prevalecendo, em caso de empate, a antigüidade na entrância ou categoria, salvo se preferir o Conselho Superior delegar a competência ao Procurador-Geral de Justiça.

Ao finalizar o capítulo, após observar as informações expostas, que se referem desde o conceito até a carreira do Ministério Público, a análise que se faz é que esta instituição

existe em benefício da população no labor pela justiça social, um instrumento de defesa contra a veiedade e o crime, com competência ética para distar pendengas e encontrar soluções, empregada à proteção de sua sociedade.

II. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ação civil pública desempenha a significativa função de simplificar a defesa de interesses que, por sua essência e pelo modo como se dá seu desenredo na sociedade atual, acabam sendo sub-representados. Com isso, a essa ação deve-se ter uma peculiar consideração, devendo haver uma busca constante pelo cumprimento de seus objetivos.

2.1. Conceitos e pressupostos

A ação civil pública, instrumento processual, de ordem constitucional, disciplinada pela Lei 7.347/85, é referida por Mazzilli (2007)², nos seguintes termos:

Órgão do Ministério Público ou outros legitimados ativos (as pessoas jurídicas, públicas ou privadas) ingressam em juízo com o intuito de proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, o consumidor, ou, ainda, quaisquer interesses difusos e coletivos, pleiteando a fixação da responsabilidade e, conseqüentemente, a reparação pelos danos causados.

Assim, a ação civil pública pleiteia contra agressões a qualquer interesse disposto a ser classificado como difuso ou coletivo. Mello Filho (1986, p. 433), (apud FERREIRA, 2001, p. 454), explica com preeminência o que venha ser interesse difuso, dizendo que:

Os interesses difusos constituem valores cuja titularidade transcende a esfera meramente individual das pessoas. São direitos que pertencem a todos, reunidos em comunhão social. Deles ninguém isoladamente, é o sujeito. Não se concentram em titular único, simplesmente porque inerem a todos e a cada um de nós, enquanto membros participantes da coletividade.

² MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ação Civil Pública*. Disponível em: http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/desc_palavra.ptr/17.htm> Acesso em 27 de out. 2007.

Os sujeitos relacionados aos interesses difusos possuem diferente nível de determinação, sendo, porém, difícil sua atribuição individualizada a qualquer deles. Cappelletti (1985), (apud GUERRA, 2000, p. 34), afirma que “*compreender os interesses difusos requer antes de tudo entender a questão social e abandonar os esquemas dogmáticos e puristas*”.

Os interesses coletivos também têm objeto irrepartível, entretanto, contrariamente aos difusos, podem ser imputados a um grupo ou uma classe. Para Bastos (2001, p. 259-260), interesses coletivos são “*interesses afectos a vários sujeitos não considerados individualmente, mas sim por sua qualidade de membro de comunidades menores ou grupos intercalares, situados entre o indivíduo e o Estado*”.

O característico e mais precípua meio processual de defesa ambiental é a ação civil pública, que foi abraçada pela atual Constituição, quando, em seu artigo 129, inciso III, prevê como uma das funções institucionais do Ministério Público, *in verbis*: “*promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem prejuízo da legitimação de terceiros, tendo natureza especialíssima*”. Não é direito subjetivo, mas direito atribuído a órgãos públicos e privados para guarda de interesses não-individuais. Por meio dela obtém-se uma condenação que consiste em uma pena para promover a reparação do dano causado pelo agente poluidor, degradador ou, ainda, destruidor do meio ambiente.

A ação civil pública é o mecanismo de exercício do Ministério Público por primazia, usado classicamente em grande dimensão para o alcance das finalidades institucionais no que diz respeito à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Recebida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei 7.347/85, foi elevada à posição de garantia constitucional indispensável pela Constituição Federal de 1988, prevista no inciso III do artigo 129, como já supracitado.

É a ação civil pública assinalada como prática processual que cria rotas à possibilidade de adoção de deveres de fazer e de não fazer. Cobre-se a ação civil pública de prestígio ao controle da omissão administrativa no cumprimento de políticas públicas, considerando que a partir dela pode-se conseguir determinação judicial ao ser estatal para que

proceda de forma a concretizar os direitos sociais previstos na Constituição, em especial no que concerne à ordem socioambiental.

2.2. Evolução histórica legal

A primeira regra a fazer menção à expressão ação civil pública foi a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei Complementar Federal 40/81, em seu artigo terceiro, inciso III. Todavia, a defesa dos interesses difusos e coletivos, no ordenamento jurídico brasileiro, teve como referência inicial verdadeira a instituição da Lei 7.347/85, a Lei da Ação Civil Pública. Guerra (2000, p. 9), sobre a referida lei, assim se posiciona:

A Lei da Ação Civil Pública trouxe em seu bojo uma série de inovações técnico-processuais, permitindo um alargamento no Direito Processual e estabelecendo alterações consideráveis capazes de delinear uma mudança na ótica privatística do processo civil. As novas técnicas processuais nascem com a finalidade de democratizar o Direito, buscando promover o ideal de justiça e de solução pacífica dos conflitos sociais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a Lei da Ação Civil Pública é recepcionada expressamente ao atribuir como uma das funções institucionais do Ministério Público a titularidade para a promoção da referida ação. Com referência ao exposto, Bastos (2001, p. 265), assevera que *“a Lei nº. 7.347/85, que antecedeu a Constituição de 1988, deve ser considerada recepcionada pela Constituição, porque suas normas são perfeitamente compatíveis com a mencionada regra constitucional”*.

Após um ano da promulgação da Constituição de 1988, a Lei 7.853/89, previu a tutela jurisdicional coletiva ou difusa para considerar as aspirações das pessoas com necessidades especiais. Igualmente o fez a Lei 7.912/89 que tratava de ação civil pública por danos ocasionados aos investidores no mercado de valores. Apenas com o início da vigência do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, é que foram introduzidos, no ordenamento jurídico brasileiro, os conceitos legais de interesses difusos e de interesses coletivos.

2.3. *Class actions* ou ações de classes – fontes de inspiração para a elaboração da ação civil pública

Foram criadas nos Estados Unidos as *class actions* ou ações de classes, apoiadas no costume inglês, atendendo a um alto número de titulares de direitos individuais no plano substancial, muitas vezes de pequena monta, desde que aconteça um tratamento unitário e concomitante de todos eles, com a presença de um só representante da classe em juízo.

Nos Estados Unidos, a direção abraçada foi a da representação adequada, pois conquanto a sentença atinja todos os titulares dos interesses individuais, estes se vêm representados em Juízo por um só indivíduo, desde que todos tenham tomado consciência da existência do processo. A Suprema Corte Americana não acata a extensão dos efeitos da coisa julgada, mesmo sendo favorável aos que não tenham sido legalmente citados.

Para que não houvesse a inviabilidade desse tipo de ação, alguns Estados acolheram em suas legislações um sistema de invocação pela imprensa, por restrito tempo, informando que o não comparecimento ao juízo para pedir sua exclusão, acarreta em aceitação da coisa julgada. Está aqui a origem da categoria brasileira dos interesses individuais homogêneos.

Apesar de o Brasil ter se inspirado no sistema das *class actions* norte-americanas no ato da criação e implantação das ações coletivas, desde a instituição da Lei da Ação Civil Pública, não aderiu, no entanto, ao princípio da adequada representação, optando pela concepção da existência legal e da pré-constituição das associações legitimadas às ações coletivas. Guerra (2000, p. 21), confirma a afirmativa dizendo que “*o legislador brasileiro optou pela criatividade, pois elaborou um instrumento com características próprias a integrar o sistema jurídico pátrio*”.

2.4. Nome jurídico

Mesmo que haja doutrinadores que entendam imprópria a designação ‘ação civil pública’, dada pela Lei 7.347/85, estabelecendo que o assunto da ação não seja do interesse público e que os legitimados não são somente os órgãos públicos, Guerra (2000, p.30) entende que *“o nome jurídico, entretanto, não representa nenhum embaraço para a instrumentalização do instituto, nem traz qualquer dúvida à legitimação e ao objeto a ser tutelado”*.

Assim, verifica-se que a questão da nomenclatura não interfere de forma prática na utilização da ação civil pública, não ensejando razão para maiores controvérsias.

2.5. Breve análise da Lei da Ação Civil Pública

A Lei 7.347/85 é um referencial histórico na legislação brasileira, pois ela, conforme seu preâmbulo, *in verbis*: *“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 e dá outras providências”*. Com as alterações procedidas pelo Código de Defesa do Consumidor, pode-se dizer que é ela o meio processual que mais propaga a defesa dos interesses concernentes a questões de grande importância social, de genuíno interesse público, como o meio ambiente. Guerra (2000, p. 27), assegura que *“a importância da Lei nº. 7.347/85 se perfaz no aspecto da superação do individualismo, na busca da consolidação do social. É através de múltiplas interações que o homem desenvolve sua vida ética”*.

A Lei da Ação Civil Pública transformou o sistema processual brasileiro no que diz respeito à tutela dos interesses supra-individuais. Até a sua publicação, a defesa do meio ambiente estava restrita às ações individuais normalmente fundamentadas no direito de vizinhança e ao exercício do poder de polícia administrativa. Dotti (1985), (apud BASTOS, 2001, p. 265), sustenta que o referido diploma legal *“alargou para o Ministério Público o espaço político e social no quadro da prevenção, da repressão e da reparação dos danos causados ao meio ambiente”*. Embora a Lei n. 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – já conferisse legitimidade ao Ministério Público Federal e Estadual para propor

ações de responsabilidade civil e criminal pelos danos causados ao meio ambiente, não instrumentalizava eficazmente essa tutela.

Duas vertentes significativas da Lei da Ação Civil Pública são o estabelecimento da responsabilidade objetiva e a inversão do ônus da prova. Guerra (2000, p. 57-58) fala disso com peculiar conhecimento, diz a autora:

Juridicamente, a responsabilidade objetiva torna desnecessária a demonstração do elemento subjetivo presente no ato lesivo ao interesse difuso ou coletivo. Isto é, basta que seja comprovada a relação de causalidade entre a ação e o dano para que o réu seja condenado a repará-lo, sem que se precise demonstrar a existência subjetiva da culpa. Quanto à inversão do ônus da prova, cabe ao réu provar que não incorreu em erro - e a irrelevância da licitude da atividade - o responsável terá que responder por danos causados a direitos coletivos, mesmo que sua atividade conte com a aprovação dos órgãos públicos competentes.

Entre 1985 e 1988, a ação civil pública teve aplicação restrita às questões de meio ambiente, consumidor e patrimônio histórico e cultural. A Constituição de 1988 consolidou as inovações processuais e de direitos substantivos introduzidas pela Lei da Ação Civil Pública e foi além dela, ao ampliar a lista de direitos que podem receber proteção via ação civil pública e ao deixar uma porta aberta para outros que viessem a surgir no futuro, nos termos do artigo 129, como já visto anteriormente, mas que aqui vale relembrar, *in verbis*: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Assim, a Constituição significou um duplo avanço, pois na medida em que ampliou os direitos coletivos e sociais (mesmo que de modo genérico), aumentou, automaticamente, o leque de interesses que podem ser protegidos pelo Ministério Público por meio da ação civil pública.

A consolidação constitucional de novos direitos substantivos e de instrumentos processuais antes dispersos em textos específicos foi decisiva também para o processo de

legitimação do Ministério Público, na sua pretensão de tornar-se agente defensor da cidadania.

Não se pode dizer que o texto constitucional tenha definido perfeitamente o conteúdo desses direitos e os mecanismos judiciais para sua proteção. Ao contrário, ele apenas fornece as bases de uma nova arena de solução de conflitos coletivos, cuja construção depende em grande parte, do processo subsequente de afirmação institucional do Ministério Público e de avanços na regulamentação legislativa dos novos interesses e direitos. Nesse contexto, Guerra (2000, p. 27) assevera que:

A ação civil pública, ao conferir proteção aos interesses supra-individuais, reflete o conhecimento de que a preocupação legalista com a tutela do indivíduo isoladamente considerado é insuficiente. É necessário, então, priorizar a orientação de assegurar garantias ao ser humano enquanto integrante da sociedade, inserido em um contexto social. A importância da Lei nº 7.347/85 se perfaz no aspecto da superação do individualismo, na busca da consolidação do social. É por meio de múltiplas interações que o homem desenvolve sua vida ética.

Vê-se assim, que a Lei da Ação Civil Pública surgiu para assegurar à sociedade uma proteção legal aos interesses meta-individuais, priorizando a tutela de bens indispensáveis, como o meio ambiente.

2.6. Natureza jurídica e objeto

A ação civil pública tem natureza especialíssima. Não é direito subjetivo, mas direito atribuído a órgãos públicos e privados para tutela de interesses não-individuais. O objeto mediato da ação civil pública é a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito ao consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico que, em face da Constituição vigente, devem ser

considerados como formas de direitos humanos fundamentais, ditos de terceira geração.

O objeto imediato será a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer. A ação civil pública pode ter por objeto qualquer tipo de provimento jurisdicional, isto é, qualquer tipo de medida judicial adequada a proteger os interesses por ela veiculados. Atualmente tem-se entendido que o objeto da ação civil pública é muito amplo, em vista do que dispõe o inciso V do artigo primeiro da Lei 7.347/85, quando dispõe que rege a lei, *in verbis*: “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

2.7. Titularidade do exercício da ação civil pública

A legitimidade para propor a ação civil pública está prevista no artigo quinto da Lei 7.347/85. É importante ressaltar a intenção do legislador de ampliar tal legitimidade, direcionada ao Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista e associações, estas últimas desde que constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção do bem jurídico cuja tutela se veicula pela ação civil pública.

Com a finalidade de facilitar e incentivar a iniciativa dessa ação, os legitimados ativos não incorrerão em despesas processuais, salvo as associações, se demonstrada sua má-fé. A legitimidade ativa é concorrente e disjuntiva, porque todos os relacionados pela Lei podem propor a ação, atuando em separado ou conjuntamente, já que nenhum deles tem legitimação exclusiva. Todavia, há uma particularidade a ser ressaltada neste tópico, pois se um dos legitimados ajuizar a ação civil pública, os outros não poderão ingressar com outra demanda sob mesmo fundamento, porque estaria caracterizada uma espécie de litispendência.

O Ministério Público ocupa o papel de maior destaque no cenário jurídico nacional na defesa dos interesses supra-individuais, sendo responsável pelo ajuizamento de mais de 90% das ações civis públicas na defesa do meio ambiente. Por diversas razões, entre as quais

se destaca a ausência de recursos materiais para a propositura de ações, as associações de defesa ambiental têm tido pouca atuação judicial.

O Ministério Público, ao contrário do que ocorreu com outras instituições, durante esses anos de vigência da Lei da Ação Civil Pública, fortaleceu-se, passando, como visto anteriormente, a contar com o reconhecimento constitucional de sua legitimidade para as ações ambientais.

2.8. O inquérito civil na ação civil pública

É atribuição exclusiva do Ministério Público a instauração do inquérito civil. Trata-se de medida preparatória de eventual ação civil pública, prevista primeiramente na Lei 7.347/85, no seu artigo oitavo, parágrafo primeiro e, posteriormente, elevada ao nível constitucional como função institucional no Ministério Público. O inquérito civil tem por escopo a colheita material de suporte para o ajuizamento da ação civil pública, averiguando-se a existência de circunstâncias que enseje a aplicação da Lei 6.938/81, de modo a formar a convicção do Promotor de Justiça para a propositura da ação. É peça dispensável, de forma que, existindo elementos, o Ministério Público poderá de imediato ajuizar ação civil pública ou arquivar as peças de informação, conforme a formação de sua convicção.

Quando o Promotor de Justiça entender não ser caso de propositura da ação civil pública, poderá promover o arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação, remetendo essa promoção ao Conselho Superior do Ministério Público. Havendo concordância acerca do arquivamento, o Conselho ratificará o ato do Promotor de Justiça. Em contrapartida, existindo discordância, será designado outro Promotor de Justiça para prosseguir nas investigações e ajuizar a ação civil pública. Uma vez arquivado o inquérito civil, o Ministério Público não poderá mais propor a ação civil pública respectiva.

2.9. Procedimento

Observando-se a Lei 7.347/85, vê-se que a ação a ser ajuizada poderá ser cautelar ou principal. Na ação cujo objeto seja o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor. O juiz poderá conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado será revertida a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, e os recursos serão destinados à reconstituição dos bens lesados, sendo que enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

Em caso de recurso, a requerimento de pessoa jurídica interessada e, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de cinco dias a partir da publicação do ato.

2.10. Foro competente

A Lei da Ação Civil Pública, em seu artigo segundo, dispõe sobre o foro competente para processar e julgar a ação civil pública, *in verbis*: "*As ações previstas nesta lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa*". A competência da ação civil pública ocorre em relação ao local onde aconteceu o dano, para que o mesmo seja reparado. Em outras palavras, a competência na ação civil pública será territorial, com o apoio de buscar a reparação do dano mais rapidamente.

Referente à matéria, vale ressaltar a seguinte explicação feita, com propriedade, por Alvim (2007)³:

Ação deve ser proposta no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa (art. 2º da Lei n. 7.347/85), se tratar de dano produzido num determinado lugar, sem reflexos noutro, ou seja, de dano localizado (no Estado ou no Município); se tratar de dano com reflexos regionais (atingindo mais de um Estado) ou nacional (atingindo a União), a competência se desloca para a Justiça Federal, nos termos do art. 93 da Lei n. 8.078/90 c/c art. 21 da Lei n. 8.437/85. Ao dispor sobre a competência da justiça local, o art. 93 da Lei n. 8.078/90 ressalva a competência da Justiça Federal, que é de fundo constitucional, como tal definida no art. 109 da Constituição. O art. 21 da Lei n. 8.437/85 manda aplicar à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que cabível, os dispositivos do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, que trata exatamente "Da defesa do consumidor em Juízo" e onde se localiza o Capítulo II, onde se contém o art. 93. Destarte, se no local do dano não houver Vara Federal, deverá a ação ser proposta na capital do Estado ou no Distrito Federal perante a Justiça Federal, não sendo a justiça local competente para processar e julgar tais lides.

Verifica-se, então, que a ação civil pública é um meio eficaz de acesso à Justiça, que contempla a defesa de interesses de imensa relevância.

³ ALVIM, José Eduardo Carreira. Ação Civil Pública - Reflexos Doutrinários e Jurisprudenciais. Disponível em: <<http://www.ipej-rj.com.br/2006/artigos2.asp?tipo=a&id=103>> Acesso em 28 de out. 2007.

III. MEIO AMBIENTE

O desenvolvimento tecnológico proporcionou ao homem capacidade expressiva de explorar e utilizar o meio ambiente, em contrapartida, acelerou a velocidade com que ele consegue degradar esse mesmo meio. O enfoque dado no poder do homem sobre o ambiente leva-o muitas vezes a esquecer de sua essência biológica e esse estranhamento favorece a apropriação do meio ambiente por ele com a finalidade de exploração.

Logo, para fazer a mediação entre homem e meio ambiente, surge o Direito Ambiental, considerado também como um sistema de normas jurídicas que objetiva primordialmente a proteção do meio ambiente da atuação devastadora humana. A proteção ambiental garante o direito humano ao desenvolvimento sustentável e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado não somente à geração presente, mas às descendências vindouras. Vale ressaltar aqui o sinal de alerta dado por Otoni (apud ANDRADE, 2003, p. 46):

O desconhecimento da extensão dos benefícios que o meio ambiente tem a proporcionar à humanidade indica que a exploração dos recursos seja trabalhada de forma cautelosa, preservando para as presentes e futuras gerações o acesso ao acervo já individualizado, minimizando o passivo que venha a se concretizar por conta da intervenção humana na natureza. Certo é que mudanças de posturas já arraigadas devem ser estimuladas em benefício da própria coletividade.

Sendo o meio ambiente o espaço onde a espécie humana nasce, desenvolve, alimenta, vive e reproduz, deixando herdeiros, sua conservação deve ser tão fundamental quanto à igualdade de oportunidades, liberdade ou dignidade. Os cuidados como defesa, conservação, sustentação e benefício devem ser uma responsabilidade do Poder Público, uma incumbência obrigatória do Estado e alvo de respeito, necessidade e desvelo da população.

Portanto, os cuidados ambientais deixaram de ser uma questão relacionada a grupos radicalistas e tornaram patrimônio comum de vários seguimentos sociais. Isto cooperou para a expansão de uma consciência ambiental que aparece tanto na esfera individual como na

institucional, resultando no desenvolvimento das ciências e das políticas ambientais, bem como na propagação de leis e atos normativos sobre matéria ambiental.

3.1. A conceituação jurídica da expressão meio ambiente

A Constituição Federal de 1988, ao tratar juridicamente o meio ambiente como patrimônio de utilidade coletiva, constituiu um moderno conceito jurídico. Até então, tinham-se como componentes do conceito de bem de uso coletivo os ambientes naturais, como os rios, os mares, as praias, as florestas e os animais, bem como os ambientes estruturados pelo homem a partir dos recursos naturais, como as estradas, as praças e as ruas. Todavia, com a atual Constituição, o meio ambiente deixou de ser um patrimônio alheio e passou a ser bem de uso comum do povo, constitucionalmente amparado.

Fiorillo (2006, p. 21) confirma o exposto dizendo que o “*meio ambiente é mediatamente tutelado pelo caput do art. 225 da Constituição Federal e imediatamente, v. g., pelo § 1º, I e VII, desse mesmo artigo*”. O artigo 225 da Constituição Federal delibera sobre o assunto, *in verbis*: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo*”. Nesse sentido, Carvalho Filho (2007, p. 15), afirma:

Note-se, primeiramente, que a Constituição anterior não fazia qualquer referência direta ao meio ambiente como figura jurídica própria. A vigente Constituição, ao contrário, dedica-lhe um capítulo especial (art. 225), começando por afirmar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e estabelecendo várias regras com o objetivo de proteção desse bem jurídico. Por outro lado qualifica-o como bem de uso comum do povo e como essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Estado e à coletividade o dever de defesa e preservação para as gerações presentes e futuras.

Verifica-se que a Lei Maior optou por firmar que todos são merecedores de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ser isto fundamental a uma boa qualidade de vida.

Estabeleceu também que é dever, não somente do Poder Público, como igualmente da coletividade, sua preservação e defesa.

Para Séguin (2000, p. 15), “*A determinação dos parâmetros de uma sadia qualidade de vida dependerá de paradigmas sócio-culturais, do avanço do conhecimento científico-tecnológico*”. Observa-se que a autora citada estabelece um conceito de meio ambiente para além do ecologicamente equilibrado, para ele ter vida saudável está correlacionado com desenvolvimento social, cultural, científico e tecnológico.

A Lei 6.938 de 1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – define o meio ambiente, no artigo terceiro, como sendo, *in verbis*: “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*”. Interessante destacar o que Fiorillo (2006, p. 19) pensa a respeito: “*em face da sistematização dada pela Constituição Federal de 1988, podemos tranquilamente afirmar que o conceito de meio ambiente dado pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente foi recepcionado*”.

A partir de então o meio ambiente obteve independência, enquanto patrimônio jurídico, no momento em que deixou de ser confundido com os outros valores historicamente resguardados, a saber: a vida, a saúde e a propriedade, por possuir caráter autônomo, por ter valores próprios, o que se evidencia não só por ter sido reconhecido constitucionalmente, mas também em detrimento da conservação e da manutenção deste bem ser fundamental ao homem para o suprimento de suas carências existenciais.

Contudo, elaborar uma conceituação exata de meio ambiente, como bem jurídico é questão complicada. Fiorillo (2006, p. 20), afirma que “*o termo meio ambiente é um conceito jurídico indeterminado*”. Verifica-se que o conceito de meio ambiente, juridicamente falando, é total, embora haja, a fim de se facilitar a identificação da atividade degradante, a divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem: meio ambiente natural ou físico, constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna; meio ambiente artificial, compreendido pelo espaço urbano construído; meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico; meio ambiente do trabalho, constituído pelo local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, em que deve haver salubridade. Esses

variados aspectos são componentes de um todo coeso e, sendo um atingido, poderá haver comprometimento da totalidade.

3.2. O meio ambiente como direito fundamental do homem

Ao se perguntar se o direito a um meio ambiente equilibrado e sadio é bastante significativo para ser classificado como um direito fundamental deve-se considerar o papel principal que o mesmo cumpre no desenvolvimento humano em todas as fases. Igualmente, evidencia-se tratar de um dos suportes de outros direitos, por exemplo, o direito à vida e à saúde.

O entendimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio como direito fundamental tem base no artigo 225 de Constituição Federal e nas Declarações Internacionais. Ao se apresentar dessa forma propicia compreensão doutrinária de que este é uma extensão do direito à vida, de que fala o artigo quinto da Constituição e o artigo terceiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Refere-se ao direito a uma vida saudável, fator imprescindível à existência decente do ser humano.

Proteger o meio ambiente considerando-o como valor fundamental é cobrir-se de uma índole comunitária, do exercício da cidadania, interpondo o valor da qualidade de vida do homem contra os riscos do desgaste ecológico. Otoni (2006, p. 47), ressalta com grande expressividade que:

Todos podem exercer individualmente a sua cidadania em prol da defesa do meio ambiente, a qual é de extrema importância, posto que toda e qualquer forma de atingir conteúdos que preservem o meio ambiente, dentro de uma lógica sustentável, deve ser mantida.

A não disponibilidade do patrimônio ambiental é consequência do interesse público pela conservação do meio ambiente, do valor da qualidade pública a esse bem de uso coletivo. A propósito, é da natureza pública do meio ambiente que se obtém a sua indisponibilidade e,

por conseguinte, sua natureza constitucional de valor incondicional. Afora isso, a noção de indisponibilidade do meio ambiente aparece potencializada pela necessidade de sua conservação em detrimento das gerações futuras. Um dever ditado pela própria Constituição como incumbência das gerações contemporâneas transferirem esse bem ambiental às gerações do futuro.

O bem-estar das pessoas e dos demais seres vivos resulta bastante da conservação do meio ambiente. Há grande número de indivíduos que em prol do desenvolvimento não respeitam a mãe natureza, e isso não ocorre somente no Brasil, acontece no mundo todo, gerando um problema de cunho internacional. Todavia, o progresso da humanidade não pode ser interrompido em detrimento da natureza, o que deve ser estabelecido é uma ação conciliatória do homem e o uso dos recursos naturais. Fiorillo (2006, p. 29) afirma que:

Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.

Logo, o princípio da cooperação pressupõe-se que a proteção do meio ambiente não é incumbência somente do Estado, separadamente. É um princípio que objetiva consolidar a democracia e a solidariedade nas determinações políticas e ambientais, diz respeito à democratização e clareza nas relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado, é mister o ultrapassar das fronteiras políticas no que concerne à conservação e proteção do meio ambiente, a partir da colaboração entre os Estados. A participação popular na proteção do meio ambiente está prenunciada claramente no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Não resta dúvida que se possa incluir o meio ambiente saudável e equilibrado como um dos direitos fundamentais do homem, mas lamentavelmente ainda são visíveis as grandes

transgressões a esses direitos, abarcando aí a depredação do meio ambiente, o que tem repercutido de forma contraproducente no panorama mundial.

3.3. Abordagem sobre as três principais leis no Brasil que se referem ao meio ambiente

A legislação ambiental brasileira, precursora no assunto, é reconhecida atualmente como uma boa ferramenta de proteção ao meio ambiente, sendo referência a outros países. Maior relevância possuem a Constituição Federal de 1988, a Lei 6.938 de 1981, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei 9.605 de 1998, também denominada Lei de Crimes Ambientais.

A primeira, a Lei Maior, estabeleceu o controle de qualidade ambiental de forma definitiva no País, ao outorgar qualidade constitucional ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo o dever de defesa e preservação extensivo a toda coletividade. A partir da nova redação constitucional de 1988, o meio ambiente foi elevado à condição de direito social, passando a ser autonomamente protegido.

A Constituição Federal de 1988, além de alçar o amparo do meio ambiente à condição constitucional, aceitando-o como um direito social, passou a prenuenciar claramente a tutela penal desse patrimônio jurídico em seu artigo 225, parágrafo terceiro, o qual dispõe, *in verbis*: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A segunda, Lei 6.938/81, aponta as providências que devem ser tomadas por todo o país objetivando o desenvolvimento sustentável. É reconhecida como a mais significativa lei ambiental. Estabelece que o poluidor pague pelos danos ambientais por ele causados, independentemente de culpa. A partir dela o Ministério Público pode propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos ao meio ambiente. Confirma o exposto Benjamin (apud, ALVES, RUFINO & SILVA, 2001, p. 392), quando assim relata:

A Lei 6.938/81, ao conferir ao Ministério Público legitimidade 'para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente', incluiu, de vez, o Parquet no centro da problemática ambiental, conferindo-lhe a base legal clara de que carecia para melhor agir, em particular na esfera civil.

A Lei 6.938/81 criou também os Estudos e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), regulamentados em 1986 pela Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. A lei delibera também quanto ao direito à informação ambiental. CONAMA é o Órgão Consultivo e Deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

O SISNAMA, por sua vez, é regulamentado pelo Decreto 99.274/90 e, de acordo com esse Decreto, é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Possui, em sua estrutura, além do CONAMA, o Órgão Superior, que é o Conselho de Governo; o Órgão Central, que é a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República - SEMAM/PR; o Órgão Executor, que é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; os Órgãos Seccionais, os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais, bem assim os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; e os Órgãos Locais, os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades referidas no inciso anterior, nas suas respectivas jurisdições.

A terceira, Lei 9.605/98, define os crimes ambientais como, por exemplo, os crimes contra a fauna e a flora e estabelece punições que devem ser cumpridas por aqueles que os cometem. Reorganiza a legislação ambiental brasileira concernente às infrações e punições. Com sua institucionalização, a pessoa jurídica, praticante ou co-praticante da transgressão ambiental, pode ser punida. Fiorillo (2006, p. 56), complementa a abordagem dizendo que:

Verificando a importância do meio ambiente, porquanto este é um direito fundamental, bem de uso comum do povo, o legislador infraconstitucional elaborou a Lei n. 9.605/98, a qual disciplinou os crimes ambientais, atento ao preceito trazido pelo art. 5º, XLI, da Constituição Federal, que determina: 'XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais'. Desse modo, fez-se com que a tutela do meio ambiente fosse implementada através da forma mais severa de nosso ordenamento: pela tutela penal. Além disso, a mesma Lei n. 9.605/98 inovou consideravelmente o ordenamento jurídico penal, pois, em conformidade com o art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988, trouxe a possibilidade da penalização da pessoa jurídica.

Hodiernamente, grande parte da sociedade exige cada vez mais o empenho e o compromisso das empresas com a conservação do meio ambiente, e estas, em equivalência, procuram seguir procedimentos ambientalmente certos. Há igualmente por parte do Direito Ambiental grande disposição de ser ainda mais significativo e necessário, a esse respeito vale ressaltar o que diz Bello Filho (apud COSTA NETO; BELLO FILHO; COSTA, 2001, p.16):

A visão do Direito Ambiental como integrante de uma plêiade de normas que se intercomunicam e são analisadas de forma não isolada, permite que a proteção ao meio ambiente seja menos autopoietica e mais interdisciplinar, oferecendo uma nova perspectiva para o direito.

Em face deste aparato legislativo de proteção ambiental, é precípua que todos tenham conhecimento e acesso a essas leis, pois o desvelo com o meio ambiente é progressivo e as crises ambientais, que outrora eram abordadas e discutidas somente na teoria, tornam-se hoje uma grande realidade.

3.4. Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório (EIA/RIMA)

O Estudo do Impacto Ambiental – EIA – é considerado unanimemente como um dos instrumentos mais eficientes na prevenção dos danos ambientais. Sua adoção é recente, mesmo em países desenvolvidos.

Foi inserido no Direito Brasileiro pela Lei 6.803/80, em seguida retomado pela Lei 6.938/81, que o alçou à posição de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e mais tarde transformado pela Constituição Federal de 1988, artigo 225, parágrafo primeiro, inciso IV, em requisito prévio, *in verbis*: “*para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*”.

Todavia, mesmo antes da Constituição, o assunto foi objeto do Decreto 88.351/83, que regulamentou a Lei 6.938/81, a qual, ao citar a necessidade do prévio licenciamento dos estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, atribuiu ao CONAMA a competência dos estudos de impacto para fins de licenciamento. Segundo Freire (2000, p. 88):

A eficácia da norma somente ocorreu com a Resolução CONAMA nº. 01, publicada no DOU de 17/02/86/, que estabeleceu ‘os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente.

Vale ressaltar aqui, pela sua importância em objeto de proteção ambiental, o conceito normativo de impacto ambiental, contido no artigo primeiro da Resolução CONAMA de número 01, *in verbis*:

Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante de atividades humanas que, direta ou indiretamente afetem: a saúde, segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias e o meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

O Estudo de Impacto Ambiental é um procedimento público e por isso deverá intervir, desde o início, o órgão público ambiental, que assim ficará vinculado ao seu conteúdo, da mesma maneira que a equipe multidisciplinar que o elaborou. Equipe esta composta, conforme Fiorillo (2006, p.88), por “*geólogos, físicos, biólogos, psicólogos, sociólogos, entre outros*”. Daí resulta a responsabilidade jurídica de todos os envolvidos no projeto, no plano civil e no plano penal. Segundo Fiorillo (2006, p. 89):

A Resolução Conama n. 237/97 revogou expressamente o citado no art. 7º e passou a dispor no seu art. 11 que: 'os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor. E no parágrafo único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.'

O Estudo de Impacto Ambiental, bem como o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) deve ser realizado antes do estabelecimento da ação econômica que abale expressivamente o meio ambiente, como estradas, indústrias ou aterros sanitários, especificando os impactos positivos e negativos que possam acontecer em detrimento das obras ou após a estalagem das mesmas, ensinando como evitar os impactos negativos e, caso o empreendimento não seja aprovado, ele não poderá se estabelecer. Freire (2000, p. 91), assevera o pensamento expresso, dizendo que:

É obrigatória a elaboração de estudos de impacto ambiental para as ações ou empreendimentos de qualquer natureza, ativos ou não, temporários ou permanentes, previstos em áreas de ocorrência de cavidades naturais subterrâneas ou de potencial espeleológico, os quais, de modo direto ou indireto, possam lhes ser lesivos, ficando sua realização, instalação e funcionamento condicionados à aprovação, pelo órgão ambiental, do respectivo relatório de impacto ambiental.

É bom salientar que ferramentas utilizadas na efetivação dos princípios da prevenção e da precaução, como é o caso do EIA/RIMA, não têm por objetivo emperrar o desenvolvimento de atividades econômicas e sociais. A ação preventiva realizada por esse instrumento é de imensurável significado, pois exige um desempenho em parceria do Poder Público, da sociedade civil e da comunidade científica, que juntos devem se enquadrar em uma só finalidade, que é a de associar o desenvolvimento social e econômico à preservação e conservação do meio ambiente e da própria humanidade.

3.5. Dano ambiental

Sendo o dano escopo imprescindível para a articulação de uma teoria jurídica ajustada de responsabilidade ambiental, é importante fazer uma breve abordagem sobre seu conceito jurídico.

Leite (apud MENDONÇA & NAVES, In: ANDRADE, 2006, p. 57) assevera que “o dano ambiental pode ser definido como toda lesão intolerável, causada por uma ação humana, culposa ou não, ao meio ambiente”. Para Fiorillo (2006, p.37):

Dano ambiental é a lesão a um bem jurídico. Ocorrendo lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano, não só há a caracterização deste como a identificação do poluidor, aquele que terá o dever de indenizá-lo.

Dano ambiental ou degradação ambiental está conceituado no artigo terceiro da Lei 6.938/81 como, *in verbis*:

A alteração adversa das características do meio ambiente de tal maneira que prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população, crie condições prejudiciais às atividades sociais, afete desfavoravelmente a biota, prejudique condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente ou, por fim, lance rejeitos ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

São muitos os conceitos citados na doutrina quando esta investiga uma definição, porém, um dos motivos que embaraça a delimitação de uma definição mais ampla é a grande variedade de formas nas quais o dano acontece. Todavia, formular um conceito sobre dano ambiental, para vários autores aparenta ser um procedimento muito simples, situação na qual não se pode igualar com a significativa incumbência de comprovar a ocorrência desse dano.

A comprovação do dano ambiental é de inestimável significado para a preservação do meio ambiente, tenha-se em consideração ser o princípio do que poderia ser denominado de processo de reparação dos danos. Nota-se, no entanto, que nem sempre é possível perceber

ou constatar que um dano esteja acontecendo no meio ambiente. Do mesmo modo, torna-se difícil afirmar que um dano ambiental realmente aconteceu.

O problema é complexo e não se restringe somente ao quesito comprovação do dano ambiental, outra dificuldade importante aparece aqui, é o princípio da prevenção de um dano futuro. Nessa linha de pensamento se expressa Fiorillo (2006, p. 39): “*trata-se de um dos princípios mais importantes que norteiam o direito ambiental*”.

É possível comprovar e avaliar um dano ambiental que está acontecendo lentamente, e que os seus resultados apenas se manifestarão no futuro? Sobre a capacidade de fazê-lo ou não, há pareceres bastante diferentes entre os doutrinadores. Aqui se evidencia a relevância do princípio de número 15, expresso pela Carta do Rio de Janeiro (1992, apud FIORILLO, 2006, p. 39):

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.

Comprovar, pois, algo que ainda não aconteceu, ou seja, que ainda está no plano futuro, certamente não é uma tarefa fácil. Todavia, como precaução, para que não aconteça, deve haver a aplicação de sanções rigorosas, de forma a intimidar agressões ao meio ambiente.

3.5.1. A responsabilidade civil pelos danos ambientais

Para abordar a responsabilidade civil ambiental, que se sabe é objetiva, antes de tudo é necessário pensar a respeito do princípio de Direito Ambiental do Poluidor-Pagador. Este princípio não aponta que quem paga polui, e sim que quem polui deve responder com as despesas que seu ato gerou.

Fiorillo (2006, p. 30) distingue no princípio duas esferas básicas: “*a) busca evitar a ocorrência de dano ambiental – caráter preventivo; b) ocorrido o dano, visa a sua reparação – caráter repressivo*”. Sendo assim, o poluidor não tem somente o dever de reparar o dano ambiental por ele provocado, como também de responder pelas despesas de prevenção dos possíveis danos.

Comumente, o provocador dos danos é o sujeito econômico, podendo ser então o produtor, o transportador, o consumidor. Normalmente o poluidor é pessoa física, em outras circunstâncias pode ser pessoa jurídica. O poluidor jurídico ao assumir as despesas pelos danos causados poderá, no final da produção, anexar ao seu produto, o encargo que pagou, passando o ônus ao consumidor final do produto, atrapalhando os mercados concorrentes e econômicos. Dentro então desse princípio, especificamente em seu caráter repressivo, é que está inserido o pensamento da responsabilidade civil pelo dano causado ao meio ambiente.

A responsabilidade civil prevista no Código Civil Brasileiro é de caráter subjetivista, pois se afirma na culpa do agente. Mas, ao se referir a responsabilidade em detrimento do dano ambiental, a doutrina da culpa apresenta-se insignificante, pois é complicada a idéia do não ressarcimento do dano ambiental cometido por alguém sem dolo ou culpa. Fiorillo (2006, p. 31) relata que:

Com isso, é correto afirmar que o princípio do Poluidor-Pagador impõe a responsabilidade civil aos danos ambientais os seguintes aspectos: a) a responsabilidade civil objetiva, disposta no artigo 14, §1º da Lei nº. 6.938/81; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio-ambiente.

A responsabilidade civil objetiva é instituída pela Lei 6.938/81, que em seu artigo 14, parágrafo primeiro, diz, *in verbis*: “*sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio-ambiente ou a terceiros, afetados por sua atividade*”. Afora essa legislação, a Constituição Federal, no artigo 225, parágrafo terceiro, preceitua responsabilidade civil às pessoas físicas ou jurídicas que causarem danos à qualidade do meio ambiente.

É necessário salientar que a responsabilidade objetiva em assunto ambiental atua principalmente buscando um ponto de equilíbrio entre a agressão ao meio ambiente e sua correlata reparação, criando maiores possibilidades de que se reparem os danos possivelmente ocorridos. Missão difícil, apesar das disposições da lei, e que seguramente cobra uma atuação efetiva de todos operadores jurídicos envolvidos no contexto da proteção ambiental.

3.5.2. A responsabilidade da pessoa jurídica por crimes ambientais

Outorgar responsabilidade penal às pessoas jurídicas que venham a transgredir normas que amparam o meio ambiente é assunto bastante discutido e há muita argumentação com posicionamentos favoráveis e contrários por parte dos doutrinadores, em que se discute a punibilidade das ofensas praticadas por empresas e instituições, sejam elas públicas ou privadas. Fiorillo (2006, p. 56), com a autoridade que lhe é peculiar, aponta:

A responsabilidade penal da pessoa jurídica não é aceita de forma pacífica. Pondera-se que não há como conceber o crime sem um substratum humano. Na verdade, o grande inconformismo da doutrina penal clássica reside na inexistência da conduta humana, porquanto esta é da essência do crime. Dessa forma, para aqueles que não admitem crime sem conduta humana, torna-se inconcebível que a pessoa jurídica possa cometê-lo.

No entanto, a Constituição Federal, no artigo 225, parágrafo terceiro, como já apresentado anteriormente, prevê a aplicação de sanções penais e administrativas, sem impedir a reparação civil, àqueles que degradem ou poluam o meio ambiente, nos seguintes termos: “*As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados*” (grifo nosso).

Na verdade, o que se tem é que com esse artigo da Lei Maior, o legislador favoreceu a possibilidade dessa categoria de sanção à pessoa jurídica. Porém, a confirmação expressiva da punibilidade da pessoa jurídica está na Lei 9.605/98, precisamente em seu artigo 24, que assim reza, *in verbis*:

A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

O dispositivo em comento representa uma conquista para a sociedade brasileira, sobretudo pela atenção concludente que dá sobre responsabilidade penal das pessoas jurídicas e pela criminalização de diversas condutas danosas ao meio ambiente, anteriormente não especificadas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Desta forma, percebe-se que a legislação brasileira propicia proteção ao meio ambiente em diversas situações, vez que o trata como bem de grande significância, inclusive pelas razões ora delineadas.

IV. INSTRUMENTALIZAÇÃO E LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA AMBIENTAL

É dever constitucional do Ministério Público proteger, entre outros bens, o meio ambiente e, ao executar esta função de tutor, ele realiza tarefas em três esferas do Direito: administrativa, civil e penal. Assim sendo, o Ministério Público examina o desempenho das funções administrativas dos órgãos que estão inclusos na administração pública e que trabalham na defesa do meio ambiente; igualmente simplifica o acesso à justiça, agindo como representante da coletividade quando da propositura da ação civil pública; além de agir repressivamente por meio da ação penal pública.

O Ministério Público está apto para exercer a proteção do meio ambiente, porquanto possui estrutura funcional independente e Promotores de Justiça que, em sua grande maioria, são capacitados a exercer o Direito nas demandas concernentes a defesa ambiental.

4.1. Instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público na defesa do meio ambiente

O Ministério Público, especialmente após a Constituição de 1988, ganhou uma gama de encargos bastante expressivos. Ele passou a atuar em questões de interesses sociais como educação, segurança pública, saúde, defesa do consumidor e meio ambiente.

Portanto, o Promotor de Justiça, ao agir na defesa extrajudicial do meio ambiente, poderá fazer uso de instrumentos de natureza investigatória e preparatória, no campo administrativo e nas circunstâncias que envolverem lesão aos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Tais instrumentos são: o inquérito civil, o procedimento administrativo preliminar, o compromisso de ajustamento de conduta, as peças de informações e as recomendações, que serão analisados a seguir.

4.1.1. Inquérito civil

O procedimento investigativo chamado inquérito civil oportuniza ao Promotor de Justiça que o dirige a formação de sua convicção sobre os fatos que chegam a seu conhecimento, apontados como violadores de interesses e direitos dignos de tutela na esfera das atribuições conferidas à instituição.

Por meio do inquérito civil, o Ministério Público pode ter ingresso às informações necessárias à apuração da questão posta, possibilitando sua conclusão com a adoção de solução legitimada, inclusive, pelo consenso.

Nesse pensamento, o inquérito civil é primordial, embora não obrigatório, à busca da verdade que deve nortear a atuação ministerial, identificando-se, por meio desse significativo caminho, os interesses casualmente atingidos e as soluções mais convenientes ao caso real.

Assim sendo, pode o Ministério Público fazer uso do inquérito civil para criar sua certeza quanto à juridicidade da omissão administrativa na execução de políticas públicas, de maneira a fundamentar sua atuação e a possibilitar a conclusão do procedimento pela fixação de compromisso de ajustamento de conduta, pelo despacho de recomendação, pelo ajuizamento de demanda junto ao Poder Judiciário ou pelo arquivamento dos autos perante o Conselho Superior do Ministério Público.

O inquérito civil é o instrumento mais variado concernente aos outros usados administrativamente pelo Promotor de Justiça, uma vez que é realizado obedecendo ao princípio da legalidade, sendo esse instrumento instaurado, tramitado e arquivado segundo o que determina a lei.

Logo, constatando o Promotor de Justiça o acontecimento de dano ao meio ambiente, deverá reunir todos os subsídios comprobatórios para então sugerir a ação civil pública ou efetuar um termo de ajustamento de conduta. Portanto, a prerrogativa para estabelecer e presidir o inquérito civil é exclusiva do Ministério Público, por meio de seus órgãos de execução.

Assim como o inquérito penal, o inquérito civil pode ser dispensado na propositura da ação principal. Havendo lesão ao meio ambiente, a ação principal aplicável será a ação civil. Nesse sentido, vale ressaltar a explicação dada por Mazzilli (1999, p. 135):

Em alguns casos, poderá o Inquérito Civil ser não só desnecessário, mas também procrastinatório ou descabido, haja vista os elementos de convicção podem ser coligidos diretamente pelo membro do Ministério Público, com ou sem inquérito. No trâmite do Inquérito Civil o Promotor de Justiça poderá determinar medidas instrutórias, as quais se encontram elencadas nas letras “a”, “b” e “c”, inciso I, artigo 26, da LONMP. E, ao final, poderá propor Ação Civil Pública, efetuar medidas administrativas ou arquivá-lo, caso o Promotor de Justiça utilizar-se dessa última opção, deverá fundamentar e encaminhar o Inquérito Civil para o Conselho Superior do Ministério Público.

4.1.2. Procedimento administrativo preliminar

Consta no artigo 26, inciso I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que o representante do Ministério Público poderá usar de outros procedimentos administrativos, informais, para a obtenção de informações com o objetivo de avaliar as providências pertinentes.

Então, o Promotor, recebendo representação, requerimento e também notificações, anônimas ou não, avisando possível dano ou ameaça ao meio ambiente, frente da não sustentação do fato, é mais oportuno a ele estabelecer um procedimento administrativo preliminar a instaurar um inquérito civil.

Por conseguinte, esse instrumento será utilizado pelo membro do Ministério Público para a aquisição de elementos comprovadores de ameaças ou danos provocados ao meio ambiente, podendo, por fim, intentar num compromisso de ajustamento de conduta ou até mesmo em uma ação civil pública.

4.1.3. Peças de informação

Mazzilli (1999, p. 135), conceitua peças de informação como “*elementos de convicção em que se possa basear o membro do Ministério Público para propor eventual ação civil pública*”.

Sendo dessa maneira, todos os modelos de informações ou notícias que se referirem ao meio ambiente, chegadas até ao representante do Ministério Público, poderão ser autuadas como peças de informação, para uma próxima aceitação sobre o a possibilidade de caber ou não uma ação judicial, a instauração de um inquérito civil ou procedimento preparatório.

4.1.4. Compromisso de ajustamento de conduta

O compromisso de ajustamento de conduta é um relevante instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público. Revestindo-se de natureza de título executivo, na forma do parágrafo sexto do artigo quinto da Lei 7.347/85 (já abordada em capítulo anterior, todavia, pertinente citá-la aqui), introduzido pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), torna-se instrumento das finalidades institucionais na defesa dos interesses e direitos protegidos.

Na esfera das políticas públicas da ordem socioambiental constitucional, poderão ser assumidos, pelo Ministério Público, compromissos de ajustamento dos entes públicos responsáveis pelas ações materiais que assegurem à coletividade a graça dos direitos garantidos na Constituição de 1988. Assim, promove a instituição ministerial a conceituação de políticas locais para o trato da questão ambiental, compelindo o Poder Público, frente ao compromisso de ajustamento de sua conduta, à adoção das providências necessárias e adequadas ao atingimento das finalidades do Estado Social de Direito.

No que concernem aos benefícios da adoção do compromisso de ajustamento de conduta sobre a solução judicial, Gomes (2003, p. 63), analisa:

Como se sabe, a complexidade que envolve algumas situações é óbice à correta formulação do pedido na via da ação civil pública, pecando-se, invariavelmente, pela generalidade, porque não resta outra opção. Não bastasse com a resistência à pretensão ministerial interposta pelo administrador a situação se complica. E, quando sobrevém a sentença, certamente será omissa em algum ponto de importância que não poderia ser esquecido. Por outro lado, na via do ajuste, dada a possibilidade de negociação e de discussão técnica sobre a obrigação em pauta, maior a eficiência na concretização do ajustado. Ademais, a qualquer tempo, havendo necessidade, pode-se retificar ou acrescentar cláusula, havendo vontade das partes nesse sentido, para aperfeiçoar o ajuste cuja execução se protraí no tempo e pode demandar alterações não previstas anteriormente.

Não se pode duvidar então, que é profícuo o ajuste na proporção em que se pode estabelecer claramente a observância dos princípios e instrumentos da política orçamentária e da responsabilidade fiscal, de maneira que se tenha o adequado planejamento de metas e resultados a serem cumpridos, com a finalidade de não descontrolar as contas públicas.

Acrescente-se igualmente o benefício que traz a melhora da imagem do administrador perante a sociedade. O desgaste político que ocorre quando a administração é chamada no Judiciário, porque descumpriu a lei é notório. Todavia, o ajustamento de conduta aclamado livremente denota aspiração política do administrador em ajustar-se à vontade do detentor do poder político contido na lei, o que resulta em benefícios na imagem frente à opinião pública.

Assim sendo, o ajuste de conduta consagra notável espaço na busca da solução ambientalmente adequada ao caso concreto, vez que poderão ser previstos no instrumento todas as matrizes da problemática posta em exame, em especial questões técnicas, temporais e financeiras.

4.1.5. Recomendações

Evidencia-se o instrumento no exercício da função da instituição ministerial, tendo eficiência na resolução dos conflitos em significativa parte dos casos colocados ao seu julgamento. Por meio da expedição de recomendação, tem o Ministério Público a

possibilidade de corrigir condutas de forma a evitar a produção de danos ou diminuir os que já aconteceram ao meio ambiente.

Na esfera das políticas públicas, de forma muito peculiar, a ação do Ministério Público, por meio desse instrumento, abre espaço ao cumprimento espontâneo. Essa espontaneidade resulta-se do fato de que a recomendação ministerial não se impõe como ordem de coação; não cumpri-la não implica execução forçada, visto que não se constitui em título executivo. Assim, à pessoa recomendada cabe a decisão acerca de sua observância ou não, sendo certo que o recebimento da recomendação pode conscientizá-la das possíveis conseqüências do seu descumprimento, abrindo-se aí sim, quando cabível, a via judicial de solução de controvérsias.

O esclarecimento ocorrido por meio da recomendação abrange também o conhecimento da inadequação de determinada conduta levada a efeito pelo destinatário. Afasta-se, com isso, eventual alegação futura de boa-fé na sua atuação. Frischeisen (2000, p. 61) assevera que:

A Recomendação, na área dos direitos sociais, permite a administração incorporar em seu ordenamento e planejamento de políticas públicas, linhas de atuação que auxiliam o efetivo exercício dos direitos assegurados na Constituição, possibilitando também a conciliação de interesses, que foram levados pela Sociedade Civil ao Ministério Público, ou que surgiram da própria ação de fiscal da lei do Parquet.

Nesta senda, em se tratando do instrumento analisado pode-se dizer que com o uso correto do mesmo, o Ministério Público contribuirá eficazmente para a defesa do meio ambiente.

4.2. A legitimidade do Ministério Público na proteção do meio ambiente, sobretudo via ação civil pública

Como anteriormente visto, a tutela de direitos de grande importância, perante a Justiça, é destinada ao Ministério Público, instituição independente, que age em torno do interesse público. E essa legitimidade concedida ao Ministério Público é definida no artigo 129 da Constituição Federal, que estabelece, entre as funções institucionais dos seus membros, a promoção da ação civil pública na proteção do meio ambiente.

Portanto, trata-se, antes de tudo, de uma notável transformação, que coloca o Brasil como um dos países pioneiros de uma nova função do Ministério Público, fazendo com que este se firmasse como a instituição melhor credenciada para a tutela dos interesses sociais, difusos e coletivos.

Isto sem prejuízo de sua tradicional atuação na área criminal. Embora a atuação do Ministério Público na proteção ambiental seja recente, muito já se fez. Conforme afirma Benjamim (apud PIPOLO, 2007)⁴: *“o Ministério Público conseguiu ganhar o espaço de porta-voz da sociedade na defesa do meio ambiente; com legitimidade e preparo, tem defendido o meio ambiente no campo civil e penal”*.

O sucesso das medidas judiciais a cada momento gera demanda, por parte daqueles que tomam conhecimento desse êxito, pelas orientações do Ministério Público. Tem-se firmado, então, perante a sociedade, a imagem do Promotor de Justiça protetor, elevando o Ministério Público a instituição dotada de atuação eficaz para a proteção de interesses transindividuais, a exemplo do meio ambiente.

⁴ PIPOLO, Maria Alcina. *Defesa do meio ambiente exige medidas urgentes*. Disponível em: <http://www.mp.ba.gov.br/noticias/2007/set_28_defesa.asp> Acesso em: 13 de nov. 2007.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar o presente trabalho, constatou-se que há uma ampla dicotomia entre consciência ecológica verdadeira e aquela presente na sociedade atual, mesmo havendo importantes defensores do meio ambiente, como o Ministério Público.

Com o intuito de contribuir no sentido de demonstrar a necessidade de mudanças de tal situação, foi que se empregou tempo e estudo na elaboração desta pesquisa, procurando-se demonstrar, também, que estamos aquinhoados de instrumentos eficientes para efetivar esta proteção, considerando que, nos dias atuais, torna-se de extrema importância modificar o pensamento de que a tutela ambiental é preocupação para o futuro.

O Ministério Público é uma instituição responsável por defender o meio ambiente, tendo em vista que a Constituição Federal determina que ele deve zelar pelos interesses da sociedade. Desta forma, o órgão ministerial detém em seu poder instrumentos de atuação que lhe oportunizam efetuar suas atribuições constitucionais.

Para evidenciar esses instrumentos, ressaltou-se neste trabalho, a ação civil pública, mecanismo utilizado em grande dimensão para o alcance das finalidades institucionais no tocante à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Destarte, a consciência ecológica é real na vida do Ministério Público, fazendo com que o mesmo se apronte para o pleito, formando órgãos capacitados na defesa do meio ambiente e mostrando à coletividade qualidade nas tarefas realizadas.

Nota-se igualmente, que a consciência da necessidade de defesa do meio ambiente deve ser abarcada com maior veemência pela população, visto que é preciso que a sociedade compreenda a pressa que envolve a questão da proteção ambiental para que se possa obter resultados satisfatórios num futuro próximo.

Infere-se, pois, que o desempenho conjunto da sociedade com a instituição ministerial terminaria por causar um desenvolvimento na história da defesa ambiental, tendo em vista que essa mesma sociedade pode considerar o Ministério Público como um órgão apto para atuar na proteção do meio ambiente, sendo necessário que cooperem-se reciprocamente, objetivando sempre o progresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da. (Org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

ALVIM, José Eduardo Carreira. *Ação Civil Pública - Reflexos Doutrinários e Jurisprudenciais*. Disponível em: <<http://www.ipej-rj.com.br/2006/artigos2.asp?tipo=a&id=103>> Acesso em 28 de out. 2007.

ANDRADE, Ricardo Rangel de. (Coord.) *Ministério Público de Goiás: Coletânea do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo*. Goiânia: ESMP/GO, 2006.

ARAÚJO, Sérgio Luiz Souza. *Teoria geral do processo penal*. Belo Horizonte: Mandamento, 1999.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel, *Teoria geral do processo*. 21ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22ª ed. São Paulo Saraiva, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do*. 1988.

CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal: promotor natural, atribuição e conflito*. 6ª ed. Rio de Janeiro, Forense 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e; BELLO FILHO, Nery de Barros; COSTA, Flavio Dino de Castro e. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98*. 2ª ed. ver. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

ELUF, Luiza Nagib. *A paixão no banco dos réus: casos passionais célebres: de Pontes Visgheiro a Pimenta Neves*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 11 ed. ampl. e atual. de acordo com as Emendas Constitucionais e a Revisão Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 7ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

FONTELES, Cláudio. *Ministério Público*. Consulex. nº 204; p. 43; jul, 2005.

FREIRE, William. *Direito Ambiental Brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: AIDE, 2000.

FREITAS, Aldo Sabino de. *Direito processual penal*. Goiânia: IEPC, 2005.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GOMES, Luís Roberto. *O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa: O Controle da Omissão Estatal no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GUERRA, Isabella Franco. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

LYRA, Roberto. *Teoria e prática da promotoria pública*. 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor e Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 1989.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Hugo Nigro. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Hugo Nigro. *Ministério Público*. 3ª ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

_____. *Ação Civil Pública*. Disponível em: <
http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/desc_palavra.ptr/17.htm> Acesso em 27 de out. 2007.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2001.

PIPOLO, Maria Alcina. *Defesa do meio ambiente exige medidas urgentes*. Disponível em: <
http://www.mp.ba.gov.br/noticias/2007/set_28_defesa.asp> Acesso em 13 de nov. 2007.

SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 27ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005. Vol. 2.

