

O APRIMORAMENTO DO INQUÉRITO CIVIL AMBIENTAL

JADIR CIRQUEIRA DE SOUZA

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais
Professor da Faculdade Politécnica de Uberlândia-MG

Sumário: 1 Introdução – 2 Aspectos históricos – 3 Nomenclatura e finalidades – 4 Procedimentos – 5 Finalização – 6 Formas de aperfeiçoamento do inquérito civil – 7 Conclusão

1 INTRODUÇÃO

A chegada do séc. XXI apresenta-se paradoxal no plano do direito ambiental brasileiro. Os relevantes avanços científicos e o especial surgimento das novas e modernas tecnologias de ponta, inclusive na área da informática, não conseguem reverter o aumento e a gravidade dos danos ambientais.

Os grandes avanços tecnológicos não são revertidos para a defesa do meio ambiente e da efetiva qualidade da população, pelo menos na mesma velocidade do surgimento das avançadas tecnologias.

A dura realidade brasileira demonstra que as conquistas tecnológicas obtidas de forma cada vez mais rápida privilegiam e incentivam, com muito mais intensidade, o consumo de bens e serviços, independentemente da proteção da natureza.

Dentro dessa visão contraditória, os importantes avanços legislativos, com a criação de várias leis e mecanismos jurídicos de defesa do meio ambiente, sobretudo a partir da Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, na Suécia, não são correspondidos, na prática, pela atuação mais eficiente dos agentes estatais.

A partir desse quadro ambíguo, surge a necessidade de armar o cidadão e as instituições públicas e privadas de mecanismos hábeis de defesa do meio ambiente, tanto na esfera extrajudicial como na jurisdicional. Ora, se as leis são adequadas, apesar das falhas comuns de qualquer processo legislativo, urge que os institutos existentes sejam aprimorados e fortalecidos.

Uma das consequências mais visíveis da fragilização dos mecanismos de defesa extrajudicial, entre os quais se inclui o inquérito civil, centra-se no avassalador e constante aumento do número de processos civis e penais ajuizados no Poder Judiciário. A verdade é que, ou se melhora a defesa do meio ambiente antes do ingresso em juízo, ou se assiste ao potencial aumento de ações na justiça com o evidente desgaste da máquina estatal brasileira.

É claro que, antes da possível deflagração das ações judiciais cabíveis,

dentre as quais se destaca a ação civil pública patrocinada pelo Ministério Público - MP, urge que seja aperfeiçoado o inquérito civil, como mecanismo jurídico apto e legitimamente capaz de outorgar sustentação probatória eficaz à ação coletiva ambiental.

Embora o inquérito civil preste-se ao desenvolvimento de outras atividades investigativas, é na esfera ambiental que tem mostrado sua força. Aliás, é um dos excelentes mecanismos de impedimento dos possíveis danos ambientais.

É através do uso responsável, criterioso e inteligente do inquérito civil, que poderá ser potencializada a eficaz defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, o presente trabalho tem o escopo de, em linhas rápidas, apresentar o inquérito civil, mostrar sua evolução legislativa, explicar os procedimentos básicos e apontar as formas de aperfeiçoamento do instituto no plano do direito ambiental. É evidente que as propostas apresentadas, resguardadas as especificidades de cada ramo jurídico, também poderão ser aproveitadas na defesa do patrimônio público, consumidor, criança e adolescente, deficiente físico etc.

O conhecimento da natureza jurídica, da história, das fases e dos aspectos inerentes ao término do inquérito civil interessa aos diferentes operadores do direito. Interessa à sociedade civil com maior intensidade, na medida em que esta passa a compreender, pelo menos na esfera administrativa e em linhas gerais, a importância e a qualidade da defesa do meio ambiente patrocinada pelo MP.

Por excelência, além da educação ambiental, das medidas preventivas possíveis de adoção pelos poderes públicos e órgãos competentes das administrações públicas, utilizado de forma racional e equilibrada, o inquérito civil permite a eficiente defesa do meio ambiente sem a necessidade de percorrer-se o longo e tortuoso caminho da ação civil pública reparadora de danos.

As idéias lançadas no presente trabalho, como propostas de aperfeiçoamento do inquérito civil, foram colhidas de diversas formas, inclusive em decorrência do exercício profissional do autor. É evidente que não prescindem das necessárias críticas. São, na verdade, idéias que precisam da necessária e efetiva prática e, naturalmente, de aperfeiçoamento.

É interessante lembrar que os operadores do Direito depararam-se com grande quantidade de leis ambientais. Colocá-las em prática exige o conhecimento básico das instituições que defendem o meio ambiente e dos institutos de operacionalização das atividades e ações defensivas da natureza.

É a partir do conhecimento da história, natureza jurídica, partes e procedimentos que se dimensionará a real importância do inquérito civil, objetivo primordial do presente trabalho.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS

O inquérito civil foi introduzido no sistema legislativo brasileiro, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei da Ação Civil Pública – LACP (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985)¹. É possível perceber, portanto, que é relativamente novo no cenário jurídico nacional.

A linha mestra do inquérito civil foi traçada a partir do inquérito policial, regulado nos arts. 4º e 23 do Código de Processo Penal – CPP (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941).

De início, é importante destacar que o inquérito policial foi criado para permitir que a Polícia Judiciária apure as infrações penais e as respectivas autorias e o inquérito civil foi concebido para apuração da variada, múltipla e complexa gama de ilícitos civis e administrativos. Possui, evidentemente, maior abrangência e alcance do que o congêneres inquérito policial.

O modelo brasileiro, aparentemente, não encontra similares no plano jurídico internacional. No entanto, é certo afirmar que foi concebido a partir das atividades investigativas realizadas pelos Ministérios Públicos alemão, norte-americano e francês, conforme anota Alvarenga (2001, p. 120).

É certo afirmar que cada MP - no plano internacional - adota peculiar forma de desenvolvimento dos trabalhos investigativos. Uma característica aparentemente unânime é que os sistemas estrangeiros não outorgam a titularidade da investigação exclusivamente ao MP, pelo menos em relação aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, ou seja, na esfera cível. Aliás, no plano internacional, o Ministério Público volta-se quase que, exclusivamente, à atuação na esfera criminal. O Brasil possui sistema pioneiro e diferenciado dos países onde ocorreu com mais intensidade o trabalho investigativo da instituição (ALVARENGA, 2001, p. 120).

A criação do inquérito civil decorreu de trabalho científico realizado pelo Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, José Fernando da Silva Lopes, durante palestra proferida na cidade de Ourinhos-SP, em 21 de junho de 1980, em Congresso realizado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

A idéia inicial era no sentido de que seria dirigido pelos órgãos administrativos competentes, segundo Mazzilli (2001, p. 322, nota 2). Na verdade, no primeiro momento, ou seja, segundo a concepção do autor da idéia, não seria dirigido por membro do MP. Não vingou, no entanto, a idéia no sentido de que o inquérito civil fosse dirigido por órgão da administração pública.

Em 1983, na cidade de São Lourenço-MG, em trabalho de Ferraz, Milaré e Nery Júnior², durante a realização do XI Seminário Anual de Grupos de

¹ Lei nº 7.347/85, art. 8º, § 1º: “O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.”

² FERRAZ, Antônio Augusto Mello Cançado; MILARÉ, Édís; NERY JÚNIOR, Nelson *apud* MILARÉ, 2000, p. 383-384, notas 1-3.

Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo, o projeto do inquérito civil foi aperfeiçoado em relação à proposta original.

A primeira proposta, já aperfeiçoada e aprovada a partir de valiosos estudos dentro do MP paulista, foi a de que a investigação seria facultativa e dirigida, com exclusividade, pelos órgãos de execução do MP (MILARÉ, 2000, p. 384).

Em meados de 1985, finalmente, após intensa discussão acadêmica que se travou no âmbito dos vários Ministérios Públicos com a adição de novas idéias, ganhou assento legislativo na LACP.

Coincidentemente, no término da ditadura militar, entre os anos de 1985 e 1988, várias ações civis públicas foram deflagradas pelo MP paulista, principalmente na defesa do meio ambiente. A clara repercussão positiva na sociedade brasileira, em decorrência das ações desencadeadas serviram de paradigma para sensibilizar o poder constituinte originário no sentido de alçar o inquérito civil e a ação civil pública à categoria de direito constitucional.

Ao inseri-lo no seu bojo (art. 129, III), de forma magnânima, a Constituição Federal de 1988 - CF/88³ elevou sua importância no cenário jurídico nacional. Na verdade, um crédito e um incentivo concedido ao MP no sentido de, com mais independência e segurança funcional, defender o meio ambiente.

Em seguida, devido à alteração da Magna Carta, foi incluído em vários diplomas legislativos federais⁴.

Como se pode observar, o inquérito civil possui aproximadamente 18 anos de existência. Talvez pelo fato de que ainda não se encontra suficientemente maduro, a jurisprudência pátria não se debruçou com mais afincos sobre o tema, apesar da abundante doutrina existente.

É possível que a falta de análise jurisprudencial mais incisiva decorra do fato de que, na maioria das vezes, com a feitura dos ajustamentos de condutas resolução amigável do conflito lavrados nas várias Promotorias de Justiça e Procuradorias da República, os fatos não sejam discutidos no âmbito do Poder Judiciário, especialmente no Supremo Tribunal Federal – STF e Superior Tribunal de Justiça STJ. Na verdade, são raras as decisões emanadas das cortes superiores brasileiras.

É importante lembrar que tramita no Congresso Nacional projeto de lei que trata da nova regulamentação do inquérito civil. A proposta poderá ser visualizada no sítio oficial da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público CONAMP⁵.

³ CF/88:

⁴ Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989; Lei nº 7.913, de 07 de dezembro de 1989; Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 e Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

⁵ www.conamp.org.br

Enfim, é instituto jurídico relativamente novo e que, além de aprimorado, necessita ser colocado em prática, com mais eficiência.

3 NOMENCLATURA E FINALIDADES

Antes de iniciar a sistematização das bases funcionais do inquérito civil no direito ambiental, é preciso definir o objeto da defesa patrocinada no seu contexto, ou seja, o próprio meio ambiente. Existem várias definições extrajurídicas acerca do meio ambiente, não obstante a definição legal continue sendo comumente utilizada no meio jurídico.

O art. 3º, I, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), define-o da seguinte forma: “[...] é 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.”

O inquérito civil serve para subsidiar a ação civil pública na defesa do meio ambiente ou de qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

É necessário lembrar que, por excelência, o exemplo mais utilizado na definição de interesse ou direito difuso é o meio ambiente. A definição trazida pelo Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) reforçou a definição legislativa outrora citada.⁶

O inquérito civil, de uso exclusivo do MP, possui natureza jurídica de procedimento administrativo preparatório da ação civil pública e tem dupla finalidade. A primeira é a coleta de provas com o objetivo de subsidiar e fundamentar as ações civis ajuizadas pelos órgãos de execução do MP. A segunda, decorrente da primeira, é a de servir de obstáculo aos eventuais praticantes de ilícitos e danos ambientais. (MILARÉ, 2000, p. 386).

Do ponto de vista procedimental, entre seu início e finalização são realizados diversificados atos administrativos, de cunho eminentemente preparatório da ação judicial ou do possível ajustamento de conduta, sob a responsabilidade e direção dos órgãos de execução do MP, tanto na esfera estadual, Promotor de Justiça, como na esfera federal, Procurador da República.

Como destacado, foi criado para servir de instrumento e meio de coleta de provas em relação à ocorrência dos ilícitos civis e administrativos, aptos a subsidiar ações judiciais defensivas dos interesses difusos e coletivos, possivelmente deflagradas pelo MP e, eventualmente, pelos co-legitimados ativos da ação civil pública ambiental.

Com a entrada em vigor do CDC, no art. 81, parágrafo único, III, o inquérito civil ganhou novo objeto de investigação, ou seja, passou a investigar,

⁶ Lei nº 8.078/90, parágrafo único, I: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”

também, possíveis lesões e ilícitos praticados em face dos interesses individuais homogêneos, inclusive no plano ambiental.

É pertinente lembrar que, mesmo antes da entrada em vigor do referido Código, era possível apurarem-se eventuais danos em relação aos direitos individuais indisponíveis, sobretudo em relação aos deficientes físicos, conforme o art. 6º da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.

A finalidade básica do inquérito civil centra-se na apuração de ilícitos e danos que ofendem os interesses transindividuais de quaisquer espécies. O resultado da investigação serve, conseqüentemente, para que sejam deflagradas as ações civis públicas ambientais e/ou formulados termos de ajustamento de condutas.

É certo que vem sendo usado para outras finalidades, porém em matérias pertinentes ao largo campo de atuação do MP. (MAZZILLI, 2001, p. 236-237).

Com o escopo de destacar sua natureza jurídica, definição, alcance, função e conteúdo, é pertinente a transcrição da lição do Ministro do STF, José Celso de Mello Filho, à época assessor do Gabinete Civil da Presidência da República:

'O projeto de lei, que dispõe sobre a ação civil pública institui, de modo inovador, a figura do *inquérito civil*. Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício *responsável* da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instalação de *lides temerárias*. A instauração do inquérito civil não obrigará o Ministério Público ao ajuizamento da ação civil pública, desde que lhe pareçam *insuficientes* os elementos de convicção coligidos. Os titulares da ação civil pública, as associações, inclusive, possuem legitimidade autônoma para o ajuizamento da ação civil pública. Podem ajuizá-la *antes* do Ministério Público, ou *durante* a tramitação do inquérito civil ou, ainda, *após* eventual arquivamento do inquérito civil' (nota constante do processo relativo ao projeto de que resultou a Lei nº 7.347/85). (MEIRELLES, 1989, p. 122, nota 3).

Dada sua configuração notadamente administrativa, resguardadas suas peculiaridades, submete-se aos mesmos princípios e regras jurídicas que norteiam as atividades da administração pública. Portanto, deve obedecer aos parâmetros constitucionais e infraconstitucionais pertinentes aos demais atos administrativos de natureza investigativa e inquisitorial.

O procedimento administrativo deve submeter-se aos princípios ambientais dominantes e aos princípios inerentes à administração pública, tais como: legalidade, publicidade, moralidade, indisponibilidade, supremacia do interesse público sobre o particular, oficialidade etc.

Todavia, apesar de posicionamentos em sentido oposto, o procedimento não se submete aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. É que, além de não ser processo administrativo e sim mero procedimento administrativo, de instauração facultativa, não decide unilateralmente direitos ou interesses de terceiros. (MAZZILLI, 2000, p. 323).

No entanto, é importante destacar-se: frequentemente, ainda que de forma equivocada, é combatido nos meios judiciais sob o argumento de que não foram respeitados os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

A tese não tem merecido acolhida jurisprudencial. Da mesma forma que não se exige o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal na lavratura do auto de prisão em flagrante, no processo criminal, devido à clara vantagem adotada pelos indiciados, no mesmo sentido, é preciso permitir que o MP iguale-se em condições de atuação aos investigados. Caso contrário, se fosse obstaculizada a apuração inquisitorial, restaria frustrada e/ou pelo menos substancialmente reduzida a possibilidade de colheita de provas mais significativas.

É claro que, mesmo em tese, se existir violação de direitos e interesses juridicamente protegidos, caberá exigir-se o respeito aos princípios constitucionais. A investigação que, por si só, não gera direitos e deveres, conseqüentemente, não sofre as restrições constitucionais. A investigação desenvolvida dentro do inquérito civil, cumpridas as formalidades legais, não obedece aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

É mero instrumento de apuração de fatos na esfera civil e administrativa. Não viola direitos e interesses dos investigados. É evidente que, se violado quaisquer direitos, inclusive de terceiros, caberá o socorro à via judicial.

É interessante destacar que é conhecido nos meios jurídicos por inquérito civil público. Entretanto, o acréscimo da palavra público revela-se inadequado, pois procura contrapor-se à idéia de privado. Uma vez que não existe inquérito civil privado, obviamente, descabe utilizar-se a expressão inquérito civil público.

No plano legislativo federal brasileiro, inclusive na CF/88, utiliza-se a denominação adequada: inquérito civil.

No entanto, de forma inadequada, mesmo no plano legislativo, ainda são utilizadas outras nomenclaturas para designar a forma de apuração desenvolvida pelo MP, tais como sindicâncias, procedimento apuratório,

processo administrativo etc.

Como dito, a CF/88 optou pelo título inquérito civil, conforme o art. 129, III.

É interessante e pertinente a padronização do termo inquérito civil sem o qualificativo de público, pelo menos na esfera ambiental.

A unicidade do termo jurídico facilitaria sua operacionalização pelo próprio MP. Além disso, facilitaria a efetividade do controle administrativo dos órgãos superiores da instituição e da própria sociedade.

É certo observar que as divergências sobre o nome, a forma e o desenvolvimento das investigações retiram, embora parcialmente, a força probatória do valioso instrumento jurídico investigatório posto à disposição da sociedade.

Apenas como reforço analógico de convencimento, observa-se que o processo civil brasileiro, com sua variada gama de procedimentos, confunde os operadores do direito. Bastaria, no máximo, dois procedimentos processuais distintos, um para os casos mais simples e outro para os mais complexos. O exagerado número de procedimentos processuais civis, muito embora tenham sido criados para facilitar a prestação da tutela jurisdicional, na maior parte das vezes confundem e dificultam a integral satisfação do direito material controvertido.

No mesmo sentido, o exagerado uso de nomes diferenciados confunde e dificulta a correta utilização do instituto.

Assim, é mais adequado o uso da singela expressão: inquérito civil.

O inquérito civil apresenta algumas características diferenciadoras dos procedimentos administrativos dirigidos pelos demais órgãos públicos ambientais.

A primeira característica reside no fato de que o Procurador da República ou Promotor de Justiça, na presidência do instrumento apuratório, não se sujeita às eventuais punições, ordens e/ou medidas disciplinares, em caso de descumprimento de determinações superiores, no tocante ao objeto ou tema das investigações. Não há, efetivamente, hierarquia administrativa na condução das investigações.

Como sabido, no direito administrativo, as demais autoridades públicas que investigam ilícitos e danos ambientais, dentro dos respectivos procedimentos administrativos, sofrem e/ou poderão sofrer severo controle operacional, inclusive de natureza política e hierárquica.

A necessidade de garantir a independência do órgão do MP, na apuração preliminar dos ilícitos ambientais, decorre do fato de que, muitas vezes, o instituto presta-se à deflagração de investigações em decorrência de ilícitos e danos ambientais praticados por importantes órgãos públicos, no plano ativo ou passivo.

O membro do *Parquet*⁷ possui a garantia constitucional da total independência funcional, como forma de assegurar a excelência dos trabalhos investigativos.

A segunda característica concentra-se na possibilidade da lavratura dos termos de ajustamento de conduta.

O termo permite que se estabeleçam cláusulas e compromissos aptos a reparar os danos ambientais causados, independentemente de prestação jurisdicional. Sua relevância é óbvia. Primeiro, tem o poder de excluir e/ou pelo menos reduzir a excessiva carga de processos em tramitação no Poder Judiciário; segundo, melhora o meio ambiente com a necessária e imprescindível rapidez na operacionalização de sua defesa.

Os demais órgãos públicos legitimados podem protagonizar o ajuste de conduta, porém não podem instaurar o inquérito civil. A impossibilidade de instauração do inquérito civil, além das conhecidas mazelas administrativas reduz, em muitos casos, a eficiência dos órgãos da administração pública.

A terceira característica do inquérito civil encontra-se no fato de que sua instauração, ainda que regular e adequada, não impede que os demais co-legitimados à ação civil pública, antes, durante e após o término das diligências, adotem as providências processuais cabíveis. É que a instauração do procedimento investigativo não constitui obstáculo jurídico ao ingresso na esfera jurisdicional pelos demais co-legitimados.

A característica mais acentuada e marcante reside no fato de que é instaurado, dirigido e concluído com exclusividade por membros do MP, com atribuição legal para a deflagração das possíveis medidas jurisdicionais.

É evidente que pode e deve ser acompanhado pela sociedade, pelos poderes públicos, pelos interessados, e pelos próprios investigados. Nesse sentido, o MP deve facultar aos interessados, de forma responsável e criteriosa, o conhecimento do conteúdo da apuração, ressalvado o sigilo constitucional (CF/88, art. 5º, XII).

Assim, o inquérito civil presta-se a coletar provas capazes de subsidiar a lavratura de termos de ajustamento de conduta, fundamentar eventuais arquivamentos ou mesmo fortalecer a prova nas ações civis públicas ambientais.

⁷ Mazzilli (2001, p. 45) citando Francisque Goyet diz, sobre a expressão francesa *Parquet*: “A menção a *parquet* (assoalho), muito usada com referência ao Ministério Público, provém da tradição francesa, assim como as expressões *magistrature debout* (magistratura de pé) e *les gens du roi* (as pessoas do rei). Com efeito, os procuradores do rei (daí *les gens du roi*), antes de adquirirem a condição de magistrados e de terem assento ao lado dos juízes, tiveram inicialmente assento sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, em vez de terem assento sobre o estrado, lado a lado à *magistrature assise* (magistratura sentada). Conservaram entretanto, a denominação de *parquet* ou de *magistrature debout*.” Assim, as expressões *Parquet* ou *magistratura de pé* referem-se aos membros do Ministério Público.

4 PROCEDIMENTOS

É interessante destacar que a falta de lei federal específica, ou de sua regulamentação mais detalhada no bojo da atual legislação permitiu que vários Estados da Federação criassem procedimentos diferentes do paradigma federal.

Daí, cada estado membro possui legislação administrativa própria, sendo freqüente que as leis estaduais reduzam ou aumentem os poderes da autoridade investigante e os limites das investigações, em desarmonia com o modelo federal

A multiplicidade de nomes dados ao inquérito civil, nos diferentes órgãos de execução do Ministério Público, nos termos destacados, provoca aparente falta de sintonia, através da simples comparação de nomenclatura dos procedimentos administrativos. Ao invés de se criarem nomes diferenciados, seria mais pertinente buscar o aperfeiçoamento da investigação.

De qualquer modo, independentemente da nomenclatura adotada, em linhas gerais, conforme destacado alhures, a tramitação do inquérito civil segue o procedimento básico do inquérito policial. A legislação brasileira não estabeleceu procedimento taxativo na tramitação. Assim, cada órgão de execução adota uma determinada linha investigativa.

É possível, no entanto, de forma superficial, apontar as fases básicas do procedimento administrativo.

O primeiro ato formal é a lavratura da portaria ou termo que marca o início, alcance e o objeto ou objetivo das investigações. Normalmente, é subsidiada por representação ou reclamação de particulares, de ofício ou mediante solicitação de terceiros interessados, sendo, algumas vezes, solicitada pelos próprios poderes públicos.

A peça inaugural, comumente denominada de portaria, deverá conter o resumo ou síntese dos fatos que ensejaram a necessidade de apuração, a indicação das provas iniciais a pesquisar, os investigados e as providências de caráter administrativo. O ideal é que a portaria seja sucinta, porém estribada em fundamentação fática e jurídica adequada e apta a permitir o entendimento acerca do alcance das investigações iniciadas. Inicia-se o inquérito civil com a lavratura da portaria.

Lavrada a portaria, começa a segunda fase, comumente denominada de fase investigativa. Nesse momento, serão praticados os seguintes atos, ainda que sem rigor seqüencial e na dependência do conteúdo da investigação: requisição de informações e de dados aos órgãos públicos e privados competentes, notificação de pessoas e investigados para serem ouvidos, realização de perícias, juntada de documentos etc.

É evidente que, se surgirem fatos novos, a investigação poderá ser redirecionada e/ou mesmo ampliada. É conveniente, entretanto, que o presidente do inquérito civil disponha, a qualquer tempo, do total controle do direcionamento do trabalho investigativo. É recomendável que, modificado o

foco da investigação, tal circunstância seja retratada nos autos, mediante decisão fundamentada.

Ora, a falta de maior controle do material probatório, inclusive dos prazos e das formas processuais pertinentes a cada ato, deixará transparecer a idéia de trabalho investigativo confuso, ambíguo e contraditório. Naturalmente, os vícios praticados no inquérito civil serão discutidos no bojo da ação civil pública, inclusive com sérios danos à satisfação do direito material coletivo que se busca proteger.

Finalizada a investigação, passa-se à oitiva dos investigados e/ou pessoas que poderão ser processadas, se o inquérito civil apontar a prova das ilegalidades e danos ambientais.

Finalmente, a conclusão do inquérito civil. Nesse momento, surgem três possibilidades ou caminhos a serem percorridos pelo órgão do Ministério Público.

Caso a prova colhida seja satisfatória, será deflagrada a ação civil pública ambiental. Caso o infrator concorde com a pretensão do órgão investigativo, será elaborado um termo de ajustamento de conduta com valor de título executivo extrajudicial.* E, por último, será possível a promoção de arquivamento do inquérito civil, caso a prova seja insuficiente para o início do processo civil.

Assim, a tramitação do inquérito civil, como ato preparatório e facultativo da ação civil pública, compreende três fases: instauração, apuração e conclusão.

5 FINALIZAÇÃO

Como visto, ao término das investigações, normalmente ocorrem três situações distintas. Se a prova colhida for insuficiente para sustentação do pedido de provimento jurisdicional, seja pela falta de novos elementos probatórios, seja pela análise de sua precariedade, será promovido o arquivamento e remetidos os autos ao Conselho Superior do MP.

Na promoção do arquivamento, esgotadas as medidas e diligências investigativas, o dirigente do inquérito civil elaborará relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas e dos atos praticados, e, após fundamentar a promoção de arquivamento, submete os autos à obrigatória análise fático-jurídica do Conselho Superior do Ministério Público.

Acolhida a promoção de arquivamento, os autos serão devolvidos à própria Promotoria de Justiça ou à Procuradoria da República que instaurou e

* Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

concluiu as investigações. É primordial que a decisão que determinou o arquivamento seja fundamentada nos elementos probatórios coligidos aos autos.

Caso a promoção formalizada não seja aceita e/ou homologada, o Relator, designado para análise da promoção de arquivamento do inquérito civil, apontará as razões fáticas e jurídicas de sua discordância e, na esfera administrativa, via Procurador-Geral de Justiça ou Procurador-Geral da República, será procedida a nomeação de outro membro do MP para a continuidade das investigações ou a propositura da possível ação civil pública ambiental.

Poderá ocorrer ainda que, finalizado o procedimento investigativo, os possíveis investigados aceitem a proposta de indenizar os prejuízos causados em espécie, integralmente, ou, indenizar pelo equivalente, ou ainda retornar a situação ao *status quo*.⁹ É a clássica hipótese de montagem do termo de ajustamento de conduta. É, na verdade, um grande acordo entre o MP e o investigado.

A feitura do ajustamento de conduta, no final das investigações, é interessante sob vários aspectos. O mais interessante é que privilegia o princípio da prevenção ambiental. Primeiramente, o meio ambiente é defendido de forma rápida e eficiente. Os eventuais danos ou ilícitos ambientais são impedidos na origem dos fatos lesivos. A demora existente consiste, basicamente, no término das investigações pré-processuais. É interessante também pelo fato de que retira parcela considerável de processos e/ou pendências judiciais do âmbito do Poder Judiciário. Os fatos são solucionados por meio de atos e ações específicas do MP e do próprio poluidor e/ou investigado, integralmente, na esfera administrativa. E, por último, provoca na sociedade a sensação de que o meio ambiente foi defendido de forma rápida e eficaz.

Nesse sentido, fortalece e engrandece a atuação dos órgãos públicos e do próprio MP.

É claro que, na esfera ambiental, a meta é impedir ou pelo menos dificultar a ocorrência do dano. Se caracterizado, buscar a restauração específica, via tutela jurisdicional. Nesta situação, normalmente antes do início do processo no plano jurisdicional, é que será possível a lavratura do termo de ajustamento de conduta.

Nada impede, no entanto, que o termo de ajustamento de conduta seja lavrado em Juízo, durante a tramitação da ação civil pública. A diferença básica é que as cláusulas e termos do compromisso não recebem chancela do Conselho Superior. É o próprio Juiz de Direito na esfera jurisdicional que homologa os

⁹ O primeiro ajustamento de conduta ocorreu em 1980, no Estado de São Paulo. Tratava-se, em síntese, de ação civil reparadora de danos causados ao meio ambiente. O evento ficou conhecido como *Passarinhada do Embu*. Após a condenação civil, o réu e o MP entabularam, com homologação judicial, o termo de ajustamento de conduta e finalizaram a demanda judicial.

termos do pacto.

Existem, é verdade, alguns posicionamentos no sentido de que, mesmo na fase judicial, o termo deverá receber a manifestação do Conselho Superior do Ministério Público.

A feitura do documento público, com valor de título executivo extrajudicial, possui formalidades próprias e específicas que deverão ser observadas.

Como documento público, efetivamente, para receber a adequada forma, submete-se aos requisitos de composição, validade e eficácia dos atos administrativos.

A lavratura do título no momento da formatação do termo de ajustamento de conduta deverá obedecer às formalidades específicas.

A primeira regra é a de que deve contemplar, integralmente, todos os aspectos do direito material violado. As várias facetas do dano patrimonial, inclusive o montante relativo ao dano moral, deverão ser contemplados.

A omissão no termo de ajustamento de conduta de qualquer uma das espécies de poluição, danos e ilegalidades ambientais praticadas, inclusive morais, permitirá a reabertura e/ou novas discussões sobre a temática, quer no plano administrativo, quer no plano jurisdicional. Por conseguinte, o trabalho do Ministério Público poderá ser impugnado e descaracterizado, inclusive na via jurisdicional.

A assertiva decorre do fato de que, por ser indisponível o conteúdo do objeto jurídico investigado meio ambiente a recuperação e/ou indenização deverá ser formalizada e totalmente contemplada. Não cabe transação, uma vez que se trata de direito indisponível. Discute-se apenas os prazos e as formas de reparação e/ou recuperação dos danos ambientais.

A título de exemplo, nas atividades minerárias clandestinas, além de estabelecer a paralisação definitiva das atividades irregulares, o termo deve ser abrangente e profundo no sentido de contemplar todos os danos causados à fauna, flora, solo e subsolo. Deve, ainda, verificar as espécies de poluição que ocorreram em decorrência das atividades ilegais, tais como a poluição atmosférica, sonora, visual e auditiva. A reparação deve ser integral, pelo menos do ponto de vista jurídico, sob pena de invalidade do título.

A outra reside no fato de que, sendo título executivo extrajudicial, o documento público deverá trazer, obrigatoriamente, os requisitos da certeza, liquidez e exigibilidade. Além disso, as obrigações de fazer ou não fazer devem trazer os prazos, metas e os programas a serem cumpridos, inclusive sendo fixados de forma razoável.

Um dado interessante é que o termo de ajustamento de conduta, da mesma forma que um contrato entre particulares, deverá possuir linguagem adequada e correta do ponto de vista gramatical, obrigações possíveis de cumprimento, e mecanismo de coerção. Enfim, deve ser confeccionado com os mesmos cuidados inerentes à elaboração de qualquer contrato civil.

Assim, promovido o arquivamento e aceito pelo Conselho Superior do Ministério Público, finaliza-se temporariamente a atuação do MP. Caso a prova seja adequada ao início do processo civil, será possível a lavratura do termo de ajustamento de conduta. Entretanto, frustradas as tentativas de solução dos fatos na esfera administrativa, será promovido o ajuizamento da competente ação civil pública.

6 FORMAS DE APERFEIÇOAMENTO DO INQUÉRITO CIVIL

O inquérito civil necessita de aprimoramento institucional, apesar da adolescência jurídica e das conquistas obtidas no plano extrajudicial e no plano jurisdicional.

Essa necessidade decorre de vários problemas existentes, desde a lei criadora, tramitação e a sua finalização. A omissão de vários aspectos importantes na lei criadora tem provocado discussões e conflitos diversos.

Em virtude deles, é pertinente afirmar que as possíveis ações judiciais ou ajustamentos de condutas lavrados perdem força e credibilidade, na medida em que deixam de atingir seus reais objetivos. Assim, urge que as medidas e propostas sugeridas sejam amplamente discutidas, criticadas e, se procedentes, adotadas.

De início, a primeira proposta centra-se no sentido de que a lei trace os aspectos básicos pertinentes à tramitação do inquérito civil. É preciso que seja aprovada no Congresso Nacional a lei federal que discipline a atuação dos membros do MP, durante a realização das atividades investigativas.

É pertinente destacar que não se busca dificultar ou impedir a livre atuação. É necessário, porém, que sejam regulamentados os procedimentos pertinentes. Por exemplo: falta a regulamentação do instituto da carta precatória, não se estabeleceram os requisitos mínimos da portaria ou do ato que inicia as investigações. Na verdade, cada Ministério Público, no âmbito federal e estadual, internamente, trata dos assuntos.

A uniformização federal traria várias vantagens, sendo algumas evidentes: uniformização dos procedimentos, clarificação do objeto da investigação, metas a alcançar, maior abrangência do objeto e das pessoas investigadas.

O artigo de Benjamin (2001, p. 391-400), Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, merece cuidadosa análise e imediata aplicação. É, na verdade, a base científica para o início do aperfeiçoamento da ação civil pública e, conseqüentemente, do próprio inquérito civil.

Em segundo lugar, as investigações em matéria ambiental obteriam maior sucesso caso a atuação do MP, por meio dos órgãos de execução, fossem conjuntas, homogêneas e integradas, inclusive no plano federal. As medidas adotadas, na fase extrajudicial, trariam maior homogeneidade e,

conseqüentemente, maior força com menor dispêndio de pessoal e material.

A título de exemplo, a defesa dos recursos hídricos, como sabido, de vital importância para a sociedade, ressen-te-se de ações integradas.

A simples ordenação de esforços traria significativa melhora à defesa das bacias hidrográficas brasileiras. Não é possível defender uma bacia hidrográfica com uma única Promotoria de Justiça. É imprescindível a soma de esforços, pois, como é de conhecimento público, os rios ultrapassam as fronteiras dos municípios, dos estados e, algumas vezes, até do País.

No entanto, cada instituição adota uma linha de atuação, com planejamento e preparação de ações, somente no respectivo âmbito interno. É preciso o diálogo e o estabelecimento de metas harmônicas entre os vários Ministérios Públicos. Poucas vezes, vislumbra-se a existência de uma ação mais abrangente e coordenada dos respectivos órgãos de execução.

Na defesa de uma determinada bacia hidrográfica, independentemente do Estado da Federação atingido, é necessário que os vários órgãos de execução dos Ministérios Públicos com atribuição na área procedam às apurações dos fatos ilícitos ambientais, de forma simultânea, coordenada e conjugada.

Por exemplo, se todos os órgãos do MP com atribuição para a causa instaurarem inquéritos civis para apurar as respectivas responsabilidades dos municípios em decorrência do despejo de poluentes nos rios e demais componentes hídricos das bacias hidrográficas, é certo afirmar-se que o trabalho terá muito maior probabilidade de êxito.

A título de reforço, em cujo projeto inicial participamos ativamente, no Estado de Minas Gerais, o MP implantou as Coordenadorias e as Promotorias de Justiça de Defesa da Bacia do Rio São Francisco, com a Coordenação-Geral na capital.

É uma proposta pioneira no Brasil e que, apesar dos percalços iniciais, tem demonstrado excelentes resultados com clara economia e aperfeiçoamento dos recursos humanos disponíveis. A idéia básica que deu origem à criação das Coordenadorias das Promotorias de Justiça componentes da bacia, foi a de unir esforços e homogeneizar as ações no sentido de proteger total e amplamente o rio São Francisco e seus afluentes.

A idéia surgiu a partir da constatação de que ações isoladas de cada Promotor de Justiça por mais relevantes que fossem, eram inócuas no sentido de proteger a totalidade da bacia hidrográfica.

As ações realizadas pelo MP mineiro, seja na instauração dos inquéritos civis, seja na deflagração das ações civis públicas, são desencadeadas, ao mesmo tempo e com a mesma formatação básica, por vários Promotores de Justiça nas diversas comarcas, pela supervisão dos coordenadores.

O mais relevante é que as medidas deflagradas, em nenhum momento, buscam reduzir o alcance e a importância da independência funcional do Promotor de Justiça. Em verdade, é pela soma de esforços dos vários integrantes

do MP que se observa a melhoria da defesa do meio ambiente.¹⁰

Em terceiro lugar, o aperfeiçoamento centraria esforços na melhoria da qualidade da prova produzida.

As provas obtidas no inquérito civil, com qualidade técnica e dentro dos padrões jurídicos regulares permitiria que os juízes e tribunais aceitassem a tese da presunção de validade da prova na fase pré-processual.

A prova colhida de forma adequada, dentro dos modernos padrões constitucionais, inclusive com o respeito aos direitos, princípios e garantias fundamentais, teria força suficiente para a possível inversão do ônus da prova.

Sem qualquer dúvida, num futuro próximo, seria aceita a tese da inversão do ônus na propositura das ações civis públicas ambientais. Caberia ao poluidor provar que as provas produzidas no inquérito civil não apresentariam o valor probatório destacado pelo órgão do MP.

Em quarto lugar, ou seja, nas apurações ou trabalhos investigativos, é fundamental que as perícias sejam realizadas por pessoal altamente qualificado, sendo que, se possível, com o acompanhamento das universidades e centros de estudos específicos. Não se pode buscar condenações e/ou punições, ou mesmo lavrar ajustamento de condutas, com trabalhos periciais com notória falta de qualidade técnica.

Na verdade, perícias realizadas de forma adequada, por pessoal capacitado e com excelência científica, teriam o condão de impedir a repetição das mesmas provas em juízo.

É preciso, portanto, que se estabeleçam em lei os requisitos mínimos a serem observados pelo MP no inquérito civil ambiental para, a partir dessa nova realidade legislativa, inverter-se o ônus da prova produzida no inquérito civil. Nesse sentido, é o magistério de Alonso Júnior (2001, p. 250-266).

Por último, os ajustamentos de condutas precisam de melhor qualidade técnica, inclusive nos aspectos relativos ao cumprimento dos prazos e das metas. Não é desejável a transigência com o meio ambiente, exceto a pactuação dos prazos, metas e programas a realizar.

É pertinente que, além de medidas claras e precisas que deverão ser impostas em caso de descumprimento, o MP exija, como condição, a garantia, inclusive a prestação de caução ou mesmo de seguro ambiental.

A garantia do cumprimento da obrigação é requisito essencial, embora não seja fixado o tipo de garantia na lei.

A falta de prestação mínima e/ou verificação do eventual patrimônio do poluidor poderá concorrer para a inadequada defesa do meio ambiente. A fixação de pesadas multas para o caso de descumprimento, sem a análise das condições financeiras do possível devedor torna inócua qualquer medida judicial futura, se houver descumprimento.

¹⁰ Sítio oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: www.pgj.mg.gov.br

É significativo o número de execuções civis paralisadas, das mais variadas ordens, pelo simples fato de que o credor, no caso o autor coletivo, deixou de exigir a garantia do cumprimento da obrigação e o poluidor deixou de cumprir sua obrigação.

O poluidor, mesmo ciente da impossibilidade de cumprimento e execução, passivamente, aceita o compromisso. A prévia análise do patrimônio do devedor asseguraria maior eficiência no trato da matéria.

Enfim, a melhoria da qualidade técnica da prova com a realização de perícia em tempo hábil, a exigência de garantias pessoais e reais do cumprimento das obrigações na elaboração do termo de ajustamento de conduta, a integração entre os órgãos de execução e a publicação da lei regulamentadora do instituto são circunstâncias que poderão melhorar, sensivelmente, a qualidade do inquérito civil e, por consequência, a qualidade das ações civis públicas ambientais.

7 CONCLUSÃO

O inquérito civil possui apenas 18 anos de existência, aproximadamente. Apesar do pouco tempo de emprego na defesa do meio ambiente, observa-se a clara necessidade de seu aperfeiçoamento, uma vez que ainda não consegue cumprir, na íntegra, sua relevante função pelos vários motivos apresentados.

Foi destacado que, apesar dos relevantes serviços prestados, há obstáculos que exigem cuidadosa análise e discussão científica.

O primeiro decorre da falta de lei federal regulamentadora do instituto com maior carga de especificidade, uma vez que a Lei nº 7.347/85 trouxe apenas alguns aspectos básicos e genéricos aplicáveis aos demais inquéritos civis.

O segundo ocorre dentro das respectivas instituições, ou seja, falta maior integração entre os órgãos de execução do MP, inclusive entre o plano federal e o estadual.

O terceiro, converge no sentido de que é primordial a busca da melhor qualidade da prova produzida, inclusive da prova pericial, uma vez que, com relativa frequência, as ações civis públicas ainda são direcionadas para a insuficiente reparação dos danos ambientais.

O último refere-se à insuficiente qualidade dos termos de ajustamento de conduta. Ao lado desses fatores, o ajustamento de conduta sem a necessária qualidade técnica provoca seu descumprimento.

O aperfeiçoamento do inquérito civil exige qualificação científica constante dos operadores do Direito que atuam no seu contexto, conhecimento de suas bases jurídicas, entendimento de sua função como instrumento preparatório da ação civil pública e utilização racional e equilibrada a partir da necessidade de tornar efetiva a defesa do meio ambiente.

Nessa linha, a falta da legislação regulamentadora da atuação do órgão de execução do MP, de perícias em tempo hábil, de melhor qualidade dos trabalhos periciais, de maior entrosamento entre os Ministérios Públicos, inclusive no plano interno de cada instituição, são circunstâncias que precisam ser enfrentadas.

Os inquéritos civis que apresentam os defeitos acima, normalmente, não conseguem servir de base para feitura de termos de ajustamento de conduta e, na maioria das vezes, além de tornar frágil o conteúdo probatório da ação civil pública, reduz o possível sucesso na defesa do meio ambiente.

Assim, nos termos destacados nas propostas de aprimoramento, é preciso que sejam adotadas as seguintes providências, a curto, médio e longo prazo.

De imediato, em lei específica, sejam regulamentados os seguintes aspectos: portaria, formas dos depoimentos e declarações, atos procedimentais, prazos, uniformidade de procedimentos apuratórios.

Em seguida, seja disponibilizada a cada Promotoria de Justiça que atua na defesa do meio ambiente, pelo menos, um oficial de diligências, material de escritório informatizado, um veículo para verificação dos fatos no local, uma biblioteca mínima e, acima de tudo, membros do MP vocacionados para a defesa do meio ambiente.

Finalmente, é preciso que os inquéritos civis possuam uma base comum de operacionalização para evitar dispersão do trabalho. Nesse sentido, é pertinente a integração operacional entre os diversos órgãos de execução dos Ministérios Públicos estaduais, inclusive com o Ministério Público federal.

Na defesa do meio ambiente, a congregação de esforços em busca do objetivo comum reforça a ação, agiliza a atuação de cada membro das respectivas instituições, divide a carga de trabalho, torna a atuação homogênea.

Finalmente, o trabalho procurou demonstrar que, embora não seja único, com os devidos aperfeiçoamentos, o inquérito civil será o instrumento jurídico imprescindível para a melhoria da qualidade de vida da sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

ALONSO JÚNIOR, Hamilton. A valoração probatória do inquérito civil e suas conseqüências processuais. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública*. Lei nº 7.347/85 - 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 250-266.

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

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental*. Coimbra: Almedina, 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de direito ambiental: doutrina, legislação, jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

ALVARENGA, Paulo. *O inquérito civil e a proteção ambiental*. Leme: BH, 2001.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Guasquez; SILVA, José Antônio Franco da (Org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 391-400.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BROWN, Lester R. Desafios do novo século. In: _____ (Org.). *Estado do mundo: 2000: Relatório do Worldwatch Institute sobre o avanço em direção a uma sociedade sustentável*. Tradução de Henry J. Mallett. Bahia: UMA, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O inquérito civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. São Paulo: RT, 2000.

MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antônio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.