



O MINISTÉRIO PÚBLICO CIDADÃO E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Bergson Cardoso Guimarães*

sumário

1. Introdução
2. Perfil institucional do Ministério Público. Evolução
 - 2.1 Antiguidade
 - 2.2 Idade Média
 - 2.3 Ministério Público no Brasil
3. Tutela ambiental
 - 3.1 Atuação administrativa
 - 3.2 Atuação criminal
 - 3.2.1 Ação penal pública
 - 3.2.2 Transação penal. Lei dos juizados especiais (Lei 9.099/95)
- 3.3 Atuação civil
- 3.4 Ação civil pública
- 3.5 Inquérito civil público. Termo de Ajustamento de conduta
4. Instrumento e realidade
5. Conclusões
6. Referências bibliográficas

resumo

“O Ministério Público tem assumido um verdadeiro papel de ombudsman na Sociedade Brasileira. Dessa forma, na defesa dos interesses e direitos transindividuais, encontra, como uma de suas mais relevantes funções, a tutela do Meio Ambiente”.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, pode-se verificar que não há um dia sequer sem que não veja na mídia alguma referência sobre a atuação do Ministério Público. Não só na área ambiental, mas também na seara das questões político-administrativas - *que normalmente alcançam mais atenção* - como a apuração de atos de improbidade de agentes públicos. Torna-se, cada vez mais, freqüente o noticiário sobre atuações gerais de membros do *parquet*.

Ocorre, realmente, que a defesa dos direitos e deveres da criança e do adolescente, dos deficientes físicos, a situação dos idosos, o acompanhamento da atividade policial, a fiscalização das fundações, o auxílio aos reclamos coletivos do consumidor, enfim, todos esses elementos de alta relevância, têm merecido a incisiva atenção e a ação do Ministério Público do Brasil; tanto em escala federal como estadual. E esses assuntos, como não poderiam deixar de ser, interessam diretamente à coletividade.

Não sem razão, o Promotor de Justiça (outra vista apenas como atuador criminal, o “*Promotor do Juri*”) vai assumindo um perfil, junto à população brasileira, de verdadeiro agente da cidadania¹. E nesta atividade já é visto pela camada melhor informada, os chamados formadores de opinião, como efetivo manejador de instrumentos legais, que procuram dar resposta a anseios de uma sociedade essencialmente carente de melhor justiça e real segurança jurídica.

Sabe-se, esse fenômeno teve maior figuração com a promulgação da Constituição Federal, tantas vezes chamada Carta Cidadã, que, em seu artigo 127, estatuiu que o Ministério Público é 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.

Além de outras prerrogativas legais e garantias para o exercício de tão graves funções, o art. 129 da Carta Magna de 1988, trouxe, também, ao nível constitucional, um grande recurso de atuação da Instituição que é o inquérito civil e a ação civil

* Bergson Cardoso Guimarães, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - (MPMG). Professor de Direito Penal da Universidade Vale do Rio Verde de Três Corações-MG (UNINCOR). Mestrando em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL).

1 Esses fatores aqui verificados, bem conhecidos no seio das instituições que operam com o direito, começam a atingir espaço na mídia levando a população a se deter e a questionar esse novo perfil do Ministério Público.

pública.² Instrumentos esses que, como veremos adiante, graças à visão transcendental de incansáveis operadores do direito e outros lutadores sociais, já estavam previstos na Lei 7.347, de 1985.

Inegável a asserção de que o Ministério Público do Brasil está sabendo ocupar o espaço que lhe fora reservado. Procurando adaptar-se institucionalmente, solavancando políticas que facilitem a atuação de seus agentes; aprimorou-se culturalmente, buscou também melhor adaptar estruturalmente as Promotorias e Procuradorias de Justiça, e busca capacitação técnica para engendrar elementos práticos para sua atuação em áreas tão diversas como, por exemplo, a defesa do consumidor, do patrimônio público e do meio ambiente. Não é exagero lembrar que, nessa ordem, há um processo de reconstrução institucional sem paralelo na história republicana do País.³

Mister alinhar também que, com esses acontecimentos, o Ministério Público está, diríamos assim, na ordem do dia, e, como Instituição deve, cada vez mais, questionar sua atuação e receber da sociedade uma avaliação séria para se aprimorar nas ponderosas funções que o legislador lhe destinou.

Muita vez, dado seu uso intenso e às vezes vazio, inócuo, a palavra cidadania torna-se vocábulo gasto e de genérica aceção. Mas, sem dúvida, pode-se dizer, a busca pela plenitude dos ideais de verdadeira cidadania no Brasil já não pode ser analisada sem a presença e a história do Ministério Público. Ao reverso, certo é que um dos maiores desafios dessas atribuições ministeriais é justamente a defesa do meio ambiente. Dada a realidade energética e ecológica que se nos apresenta, com a premente necessidade de prevenção e proteção de nossas riquezas naturais, na tutela ambiental têm os promotores e procuradores do Brasil uma de suas mais graves responsabilidades legais.

2

PERFIL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. EVOLUÇÃO.

Não se pode negar que existe certa dificuldade em se apontar uma linha objetiva, invariável cronologicamente, acerca das origens da instituição do Ministério Público. A investigação histórica aponta, no entanto, com base na legislação da maioria dos países, no sentido de que o Ministério Público sempre se apresentou como defensor dos interesses mais relevantes da sociedade; em que pese, inicialmente, estar ligada à figura do Poder do Estado ou do Soberano.

2.1.- Antiguidade

Existem indicações, apresentadas por muitos autores, de que, na antiguidade, mais propriamente há quatro mil anos, no Egito, os chamados "Procuradores do Rei" exerciam funções assemelhadas às atuais atribuições ministeriais⁴.

Há controvérsias, também, acerca da presença de raízes do Ministério Público na Grécia e na Roma antiga. Vários estudiosos enxergam sinais do atual Ministério Público na organização político-administrativa dessas civilizações que foram o berço do direito e da filosofia.

2.2.- Idade Média

A verdade é que a história das instituições jurídicas, como não poderia deixar de ser, confunde-se com a história do próprio direito. Foi com a queda do Império Romano, e os primeiros estudos, concretos, que indicavam a separação entre a moral, o direito⁵ e a religião e, consequentemente, com o surgimento de uma nova ordem sócio-política-econômica - *que influenciou na forma de estruturação jurídica à luz*

2 Art. 129 – inciso III – da Constituição Federal: “São funções institucionais do Ministério Público: promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

3 Rogério Bastos Arantes em artigo (*DIREITO E POLÍTICA – O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos*) publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) – Volume 14 – N.º 39 – p. 83/102. – asse que “todas as mudanças legais e constitucionais já seriam suficientes para uma análise da novidade que representa o MP brasileiro hoje. Entretanto, tão ou mais importante que os aspectos formais dessa mudança é a dimensão da ação concreta, orientada por uma divisão doutrinária bastante peculiar, dos integrantes da instituição. (...) Os primeiros resultados da pesquisa empírica demonstram que esse processo tem fortes traços endógenos: os próprios integrantes do MP, imbuídos da convicção de colocar a instituição a serviço da cidadania, têm desenvolvido ações dentro e fora de seu círculo normal de atribuições, visando a mudanças legais e constitucionais capazes de alterar profundamente seu papel institucional, e isso pelo menos desde os o início dos anos 80 (p. 91).”

4 Machado, Antônio Cláudio da Costa. A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro. São Paulo: Saraiva. p. 10. Lyra, Roberto. Teoria e Prática da Promotoria Pública. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor. 1989. p. 17.

Mazzilli, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva. p. 2.

Vellani, Mario. IL Pubblico Ministero Nel Processo. Bologna: Zanichelli. 1965. v. 1.

5 O Professor Paulo NADER (in Introdução ao Estudo do Direito – 17a. edição – Forense – p. 44) cita que “foi Cristiano Tomásio, em sua obra *Fundamenta Naturae et Gentium*, em 1705, quem formulou o primeiro critério diferenciador entre Direito e Moral. Emmanuel Kant e Fichte levaram adiante a concepção de Tomásio.”

dessas novas concepções - que começou a delinear-se aquilo que se poderia apontar como origens históricas do Ministério Público.⁶

No entanto, convergem os historiadores no entendimento de que o berço do Ministério Público estaria na França. “A França, desde os enciclopedistas, preside a todas as inovações (...) No século XV, o Ministério Público abrangia todas as jurisdições senhoriais ou reais, se bem que, às vezes, coubesse à parte civil avocar, iniciar ou dirigir a acusação”.⁷ Antônio Cláudio da Costa Machado⁸ explica que de fato o Ministério Público afluía como instituição foi na França. Salienta que “foi na época do soberano Felipe, o Belo, que apareceu a “Ordonnance”. Ou seja, um diploma legal no qual se fazia expressa menção ao “procureur du roi (lês gens du roi)”, agentes do poder real perante as cortes.

Foi nessa época que, salienta o mesmo autor, o Ministério Público começou a ser chamado de *parquet*. Citando Tornahghi coloca que “a fim de conceder prestígio e força a seus procuradores, os reis deixaram sempre clara a independência desses em relação aos juizes. O Ministério Público constituiu-se em verdadeira magistratura diversa da dos julgadores. Até os sinais exteriores dessa proeminência foram resguardados; membros do Ministério Público não se dirigiam aos juizes do chão, mas de cima do estrado (“parquet”) em que eram colocadas as cadeiras desses últimos e não se descobriam para lhes endereçar a palavra, embora tivessem de falar de pé, sendo por isso chamados de “Magistrature debout”- Magistratura em Pé.” Ressalta Paulo Pinto de Carvalho que “foi, todavia, com as “Ordonnances” de 1302 e 1318 e, finalmente com as célebres “Ordonnances” de 1670, que o Ministério Público estruturou-se em suas linhas definitivas, e passou a servir de modelo para as instituições similares dos demais países.”⁹

2.3 - Ministério Público no Brasil

No Brasil a gradualidade da evolução institucional pode ser apontada, inicialmente, com

menções ao Século XVII, quando, legalmente, foi instituída a figura do “Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco e o Promotor de Justiça”.

Na legislação lusitana, porém, encontram-se referências a funções que trazem traços do atual Promotor de Justiça. As famosas Ordenações Afonsinas (1456), Manoelinas (1521) e Filipinas (1603), fazem menção a “Procurador dos Feitos da Fazenda, Promotor de Justiça da Casa da Suplicação, ou, às vezes, Procurador dos feitos da Coroa”.

Assim, no Brasil Colonial, e mesmo no Império, não se pode falar em Instituição do Ministério Público, visto que os Promotores de Justiça eram, essencialmente, agentes do Poder Executivo.

Editada ainda sob a influência do iluminismo que afluía no Século XIX, e refletindo as tendências do pensamento político-social dominante na época, a primeira Constituição do Brasil, a de 1824, veio abolir excrescências das penas cruéis, como tortura, marca de ferro, etc; embora mantivesse a escravidão.

Nesta Carta Constitucional estava prevista (art. 179 - § 18) a determinação de criação do Código Criminal do Império. Este, por sua vez, foi sancionado em 1830. Refletindo na necessidade criação do Código de Processo Criminal, em 1832. Este Código Processual foi reformado pela Lei n.º 261, de 03.12.1841, que estatuiu acerca das atividades dos Promotores Públicos.¹⁰

Já na fase republicana, com a Constituição de 1891, não houve menção específica sobre o Ministério Público, com limitações a referências à atividade do Procurador Geral da República.

Surgida sobre forte influência da Constituição Alemã de Weimar, de 1919, a Carta Constitucional Brasileira de 1934 registrou evolução quanto à organização da instituição do Ministério Público. No entanto, sob os auspícios da ditadura getulista, veio a Constituição de 1937. Outorgada sob o manto autoritário, significou inegável retrocesso, também sobre o que dispunha, de forma geral, sobre a instituição.

6 MARQUES, José Frederico (*in* Instituições de direito Processual Civil – Millennium –2000 – p.239) citando Francisque Goyet, lembra que “antiga e remota é a origem do Ministério Público”.

7 LYRA, Roberto. *op. cit.* p. 20.

8 MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Op. Cit.* p. 10.

9 Carvalho, Paulo Pinto de. *Uma Incurião do Ministério Público à Luz do Direito Comparado: França, Alemanha, América do Norte e União Soviética*. In: BRASIL. Ministério Público, direito e sociedade. Porto Alegre: Fabris, 1986, p. 82.

10 O art. 22 dessa Lei impunha que “os Promotores Públicos serão nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Províncias, preferido sempre os Bacharéis formados, que forem idôneos, e servirão pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos Juizes de Direito”.

Com o advento da Constituição de 1946 é que tal organização exsurgiu, com criteriosa formação institucional. Já na Constituição de 1967 pode-se dizer que houve evolução, com a determinação de ingresso na carreira através de concurso de provas e títulos. Mas a Emenda Constitucional de 1969, com a ditadura no auge, veio a suprimir garantias fundamentais ao exercício ministerial como vencimentos dignos e independência funcional.

“A ditadura desvalorizou a profissão dos advogados, humilhou os magistrados e quase transformou os promotores em meros agentes da repressão”.¹¹

Foi só com o advento da Carta Constitucional de 1988, porém, que a Instituição do Ministério Público foi alçada a verdadeira defensora da sociedade. No dizer de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido R. Dinamarco¹² “o Ministério Público é, na sociedade moderna, a instituição destinada à preservação dos valores fundamentais do Estado enquanto comunidade. (...) É que o Estado social de direito se caracteriza fundamentalmente pela proteção ao fraco (fraqueza que vem de diversas circunstâncias, como idade, estado intelectual, inexperience, pobreza, impossibilidade de agir ou compreender) e aos direitos e situações de abrangência comunitária e portanto transindividual (...)”.

Assim, pode-se dizer que, com a Constituição Federal de 1988, que influenciou as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, nasceu um novo Ministério Público: atuante, mais presente na sociedade, participativo, melhor fiscalizador, acionador, com garantias e deveres claros legalmente. Enfim, “o Ministério Público não se tornou, logicamente, a expressão jurídica da sociedade, mas, inegavelmente, consolidou-se como seu legítimo e natural repre-

sentante em juízo”¹³. Assim, de um papel com características marcantes de defensor do Estado, o Ministério Público assumiu a legítima atribuição de verdadeiro defensor da sociedade. Um inegável *ombudsman* social. Como já lembrado, resta à Instituição saber honrar essa importantíssima incumbência que o constituinte - *atento à dura realidade social nacional e, ao mesmo tempo, no caminho das nações mais avançadas do planeta* - lhe destinou.

3

TUTELA AMBIENTAL

Na Constituição Federal de 1988, portanto, ficou assentado, na parte específica reservada ao Meio Ambiente, que “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 para as presentes e futuras gerações”¹⁴. De outro quadrante, no art. 129 – inciso III – está previsto que “são funções institucionais do Ministério Público (III) promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para proteção do (...) meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

Coube, assim, regulamentando legislações infraconstitucionais que já apontavam nesse sentido, ao Ministério Público (MP) a assunção do papel de Curador de Defesa do Meio Ambiente.

E nessa missão tutelar, que ora se analisa, importante deixar registrado que é preciso estar bem definida a noção de bem jurídico que se quer e precisa defender. A intervenção, evidentemente, não pode se dar de forma assistemática, olvidando-se de critérios básicos pertinentes à legalidade, razoabilidade e aos fundamentos teleológicos da lei e do direito. Nesse aspecto,

11 Essa colocação é feita, com a inteligência e a cultura que lhe é peculiar, pelo Professor José Manoel de Aguiar Barros (in O DIREITO E O ESPELHO – Editora Casa do Livro – 2000 – São José do Rio Preto – p. 181/182.), quando, no artigo com o tema CURSO DE DIREITO E CURSO DO DIREITO, assevera que “o curso de Direito já não consegue acompanhar o curso do direito, como seria desejável. Enquanto o curso do Direito procura, por intermédio de seus operadores mais agressivos e atualizados, dar respostas às novas exigências da globalização econômica, da desterritorialização do poder e da sociedade em rede, o curso de Direito está ficando cada dia mais distante desta nova realidade. (...) As exigências do momento estão direcionadas para o saber prático, isto é, para a satisfação do cliente (...) Mas o direito não se resume a este pragmatismo, limitando a técnicas de composição de interesses e resolução de conflitos. Ele continua, diferentemente de outras disciplinas, como a Medicina e a Engenharia, a manter um diálogo aberto com a História, a Sociologia, a Música, e também com a Poesia. Isto porque o Direito não pode sobreviver sem a ideia de Justiça. Essa característica polivalente do direito é que tem lhe assegurado vida longa. Fosse apenas uma técnica, como pretende o mercado de trabalho, talvez ainda hoje vivêssemos sob a Ditadura Militar, que desvalorizou a profissão dos advogados, humilhou os magistrados e quase transformou os promotores em meros agentes da repressão. Foi graças a essa visão “romântica” do direito que conseguimos a energia necessária para lutar pelo Estado de Direito e restabelecer a dignidade política do cidadão, sem a qual não se pode exercer as profissões jurídicas nem muito menos falar em Justiça”.

12 TEORIA GERAL DO PROCESSO. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 210.

13 ALBERTON, José Galvani - *Revista JUS (RJMP)*, Belo Horizonte, n. 19, p. 163, 1996.

14 - Art. 225 da atual Constituição Federal. A Constituição anterior não fazia referência direta ao meio ambiente como figura jurídica própria.

com razão, enfatiza Alberto Silva Franco¹⁵ que “o Ministério Público não deverá mais só considerar, no desempenho de suas relevantes funções, o aspecto formal ou exterior do direito positivo. Mais importante agora torna-se o próprio conteúdo da lei, cujos elementos intrínsecos não podem divorciar-se dos fatos sociais e do quadro histórico em que a norma jurídica se formou”.

Assim, no exercício dessa tutela ambiental poder-se-ia analisar a atuação do MP sob três prismas: administrativo, penal e civil.

3.1.- Atuação Administrativa

Na esfera administrativa pode o representante do Ministério Público buscar soluções efetuando termos de acordo de compromisso de conduta, acompanhando projetos legislativos, buscando acompanhar o controle do poder de polícia a ser praticado pelos órgãos próprios e atuando na busca de atividades que ajudem na prevenção de danos ambientais. Essa atividade administrativa, em havendo estrutura adequada, meios e disponibilidade do membro do Ministério Público, é de vital importância e serve a evitar o apego ao caminho somente judicial; qual seja, a propositura de ações civis públicas e a intervenção criminal. O que ocorre, no entanto, é que a falta de especificidade funcional e cultural, ainda presente no seio do Ministério Público, vem a calhar com um certo *generalismo*¹⁶, que se constitui na impossibilidade de o promotor de justiça, dado o grande número de atribuições, e, o que é mais grave, com atuações nessas áreas tão diversas, principalmente no interior, atuar com especificidade¹⁷.

3.2.- Atuação Criminal

Pode-se dizer que o Brasil detém hoje uma das legislações mais avançadas do mundo em

matéria ambiental. Com destaque para a tutela criminal desses bens juridicamente protegidos. A necessidade de proteção jurídica do meio ambiente é, nos tempos hodiernos, motivo de preocupação das nações mais civilizadas do mundo. Alguns países do Terceiro Mundo já têm seu Código Ambiental; enquanto que as nações mais ricas, presas às características do sistema político-legal próprio, também aprimoram, dia a dia, sua legislação na busca por mais perfeita tutela do meio ambiente. Assim, pode-se destacar os seguintes instrumentos específicos de atuação na área criminal. Tradicionalmente manejados pelo Ministério Público.

3.2.1. – Ação Penal Pública.

É comum dizer que, na esfera penal, o Ministério Público é autor da Ação Penal Pública¹⁸. É, como se sabe, nessa atuação compõe o assim chamado *dominus litis*. Esta prerrogativa está substancialmente prevista no art. 129 – Inciso I – da Constituição Federal, nos artigos 24 *usque* 39 do Código Processual Penal e no artigo 100 do Código Penal.

Ante a representação, comunicação, ocorrência criminal, inquérito policial, que envolva delito ambiental, estará ali presente o Ministério Público para promover, se for o caso, perante o Judiciário, a ação penal pública, oferecendo a denúncia. Portanto a ação penal, pode-se dizer, é o exercício do direito subjetivo de pedir o pronunciamento jurisdicional para aplicação da lei a um caso concreto. Acontece aqui o poder-dever do Ministério Público de oferecer a denúncia criminal.

A ação penal pública é, assim, oficial, no sentido de que só pode ser proposta pelo Ministério Público, que é o órgão, como dito, oficialmente incumbido dessa tarefa; é obrigatória, porquanto está o Ministério Público obrigado ao seu

15 PELLEGRINI, A. da Grinover. *Código de processo penal e sua interpretação jurisprudencial*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 201, v. 1.

16 Termo usado por Antônio Herman V. Benjamin em artigo (UM NOVO MODELO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE) publicado na Revista Direito Ambiental No. 10 – Ano 03 – 1998 – Revista dos Tribunais – onde aponta defeitos de atuação do Ministério Público na área ambiental e propõe a formulação de um novo modelo de Ministério Público Ambiental. Propõe esse renomado operador jurídico a instituição de “Centros de Aposos Operacionais do Meio Ambiente”, criação de cargos verdadeiramente especializados, com Promotorias de Justiça Regionais por Ecossistemas ou por Bacias Hidrográficas, criação e estruturação de Grupos Especiais, com promotores com vocação para certos temas mais específicos, cumulação de atribuições civis e criminais na mesma Promotoria de Justiça, realização de inquéritos “guarda-chuva”, criação de um quadro especial pericial mínimo próprio, sem prejuízo da constituição de um “Fundo de Perícias do Ministério Público e ONG’s”, etc.”

17 Citando como exemplo dessa generalidade podemos dizer que cabe ao promotor do interior fiscalizar, por exemplo, as verbas do FUNDEF. Nessa atribuição carece de entender todo o mecanismo orçamentário, estudar as leis pertinentes, estruturar-se para poder agir. Cabe ao promotor de justiça, também a título de exemplo, fiscalizar as verbas do SUS. Nessa seara vai ter ele que acompanhar e estudar, da mesma forma, toda a legislação pertinente a saúde no país e o mecanismo de recebimento, pelos hospitais, dessas verbas. Atuará, ainda, dando contas de suas providências a seus órgãos superiores. O promotor terá que dominar a área criminal, ambiental, civil, administrativa, etc., e, dessarte, corre, muita vez, o risco de tornar-se um “especialista em generalidades”, no dizer de Antônio Herman V. Benjamin.

18 Essas aceções são por demais sabidas e conhecidas dos operadores jurídicos, mas não é redundante aqui reafirmá-las no sentido da colocação necessária aqueles que se iniciam no estudo do direito ou interessados no entendimento do funcionamento da máquina judicial.

exercício, presentes os pressupostos necessários ao ajuizamento. Da ação penal, já proposta, não pode o Ministério Público desistir e não prescinde da indivisibilidade; no sentido de que deve ser proposta contra todos os autores¹⁹.

No âmbito estadual o trabalho criminal apuratório é efetivado pela polícia civil, sob a presidência da Autoridade Policial; um Delegado de Polícia. A Polícia Militar Florestal, os órgãos ambientais fiscalizatórios (Estaduais e Federais), a imprensa, a própria população, podem suscitar à Autoridade Policial, ou diretamente ao Ministério Público, a comunicação de uma irregularidade ou de um delito ambiental. Daí nasce o inquérito criminal que vai apurar o fato. Apurado, as conclusões são enviadas ao Ministério Público para o predito oferecimento, se for o caso, da denúncia contra os responsáveis. Aí começa a ação penal pública; o processo propriamente dito.

3.2.2 – Transação Penal. Lei dos Juizados Especiais (Lei 9099/95).

Outro procedimento que tem trazido muito resultado à questão ambiental é o uso da Lei 9.099/95, que trata dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Nos delitos ambientais de menor potencial ofensivo costuma-se propugnar pela reparação de danos ambientais direta ao agente. A celeridade imprimida pela Lei dos Juizados Especiais, nessa espécie criminal, tem sido de inegável serventia à demanda por justiça nessa área; dada a possibilidade de transação penal.²⁰

A Lei 9.605, de 12.02.1998 (Lei dos Crimes Ambientais) trouxe importante inovação, via do art. 27 que prevê que “nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei 9.099, de 26 de Setembro de 1995, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, de que trata o art. 74 da mesma lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade”.

Dispõe, também, a mesma lei ambiental (9.605/98) que “nos crimes previstos nesta lei,

a suspensão condicional da pena pode ser aplicada nos casos de condenação a pena privativa de liberdade não superior a três anos”. Assim, aqui o infrator fica condicionado, para obtenção do *sursis* (art. 77 do cód. Penal), à condenação à majorada pena de 03 anos; enquanto que no *sursis* tradicional a pena refere-se à não superior a dois anos (art. 77 do CP). Se no prazo de cumprimento do *sursis* o infrator apresentar laudo de reparação ambiental, com comprovação efetiva de cumprimento das condições impostas pelo Juiz, que deverão relacionar-se com a proteção ao meio ambiente, ser-lhe-á concedido o benefício de mudança na forma de cumprimento daquele direito subjetivo do Réu (art. 17 da Lei 9.605/98).

3.3.- Atuação Civil

Pode-se dizer que, efetivamente, o Ministério Público brasileiro só começou a atuar como agente, civilmente, na defesa do meio ambiente a partir de meados da década de 80, sob o exercício da lei da ação civil pública. Não obstante já haver previsão legal de possibilidade de atuação, como órgão agente, na Lei 6.938/1981 (Política nacional do Meio Ambiente).

Assim, o impacto produzido pela Lei 7.347/1985, com visível influência político-social, é sentido até hoje, com movimentação na doutrina, na jurisprudência e na produção legislativa.

3.3.1 – Ação Civil Pública.

Com a campanha das diretas-já o Brasil vivia uma página negra de sua história, saindo dos escombros de 20 anos de ditadura militar para perseguir a plenitude das liberdades democráticas. O ano de 1984 entrou para a história com o acontecimento das maiores manifestações populares já realizadas em nosso país.

Nos ares da tentativa de construção de um sistema jurídico-político-social mais justo, é que veio a lume a Ação Civil Pública, meio processual revolucionário, no espaço jurídico-social mesmo de tutela no campo dos direitos difusos. Força da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, sancionada pelo Presidente José Sarney.

¹⁹ No caso ambiental, em estudo, deve ser proposta contra os autores, co-autores e partícipes.

²⁰ Ensina Gianpaolo Poggio Smanio (*in* TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS – Atlas – 2000 - p.133) que “crimes de menor potencial ofensivo, conforme o art. 61, da Lei 9.099/95, são aqueles cuja pena máxima cominada em abstrato não seja superior a um ano. Analisando os crimes previstos na Lei ambiental (Lei 9.605/98), notamos que metade deles está tipificada dessa forma. Portanto, a aplicação da transação penal é bastante ampla. Entretanto, o referido art. 27, da Lei 9.605/98, traz um requisito preliminar para a realização do acordo. Trata-se da prévia composição do dano ambiental, salvo impossibilidade de fazê-lo. A ausência da composição, ou a proposta de composição parcial dos danos, impede que o Ministério Público formule a proposta de transação.”

A sanção da Lei da Ação Civil Pública calhou do antigo anseio de operadores jurídicos e agentes sociais, ligados à causa coletiva, que lutavam em nossa nação pela criação legal de instrumentos processuais que viabilizassem a defesa dos interesses transindividuais. Dado que nenhuma disposição legal, específica, processualmente clara e adequada juridicamente, existia em nosso ordenamento legal.

Quando a lei completava 10 anos (1995), o político e ambientalista Fábio Feldman, ao comentar a existência da ação civil pública como fator de mobilização social,²¹ dizia que “no fundo, não temos a exata perspectiva da enorme revolução que estamos passando.” Chegou, ainda, no artigo referido, a citar Norberto Bobbio transcrevendo: “dos autores contemporâneos, aquele que parece melhor ter captado as bases das mudanças que assistimos nos últimos anos foi o Prof. Norberto Bobbio, que, em seu livro “Era dos Direitos”, já afirmava em 1987: “Olhando para o futuro, já podemos entrever a extensão da esfera do direito à vida das gerações futuras, cuja sobrevivência é ameaçada pelo crescimento desmesurado de armas cada vez mais destrutivas, assim como a novos sujeitos, como os animais, que a moralidade comum sempre considerou apenas como objetos, ou, no máximo, como sujeitos passivos, sem direitos. Decerto, todas essas novas perspectivas fazem parte do que eu chamei, inicialmente, de história profética da humanidade, que a história dos historiadores – os quais se permitem apenas uma ou outra previsão puramente conjuntural, mas recusam, como algo estranho à sua tarefa, fazer profecias – não aceita tomar em consideração”.

Com razão, de fato, a era que começamos a vivenciar, com o impacto dos atentados terroristas na ilha de Manrathan, acontecida no dia 11 de setembro de 2001, que aturde as atuais noções nacionais e internacionais de direito e de justiça, é a chamada era dos direitos sociais concretos; em contraposição à antiga dedicação prioritária à necessidade de defesa dos direitos individuais abstratos.

José Sarney, hoje Senador da República, reconhecendo os resultados advindos com a san-

ção que dera causa, também dez anos depois de tal ato, escreveu: “Tive a fortuna de sancionar a nova lei, contrariando muitas pressões de pessoas, que viam nela uma espécie de apocalipse do direito de uso da propriedade e das riquezas naturais não submetidas ao domínio da União”.²²

Já depois de 15 anos de sanção da lei da Ação Civil Pública a notável jurista brasileira Ada Pellegrini Grinover, analisando certos aspectos da ação civil pública na defesa de direitos individuais homogêneos, discorria que “a ação de classe brasileira encontra precedentes nas class actions for damages, do sistema americano; que já contava, por ações dessa espécie, com 34 anos.”

Como anteriormente mencionado, ao longo da existência da lei da Ação Civil Pública cresceu a mobilização processual na defesa do meio ambiente, do consumidor, do urbanismo; defesa do patrimônio histórico, prevenção de acidentes do trabalho; defesa da infância e da juventude, dos idosos; ações a respeito da moralidade administrativa, saúde, educação, etc. Enfim, os órgãos legitimados pela lei própria encontraram, aí, canal realmente eficiente para cumprimento das garantias essenciais de cidadania, previstas na Carta Constitucional.

Enfim, o impactante texto da Ação Civil Pública (a Lei 7.347/85), ao contrário de tantos diplomas legais bem intencionados, que vieram a traduzir-se em “leis que não pegaram”, ao contrário, veio cumprir, e até suplantou, os fins a que se destinava. Como lembrou Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz²³, analisando o porquê do sucesso de tal lei, “nosso ordenamento carecia, e muito, de meios tendentes a alargar a participação social na tutela de interesses metaindividuais. Outra razão está no rigor científico, na exatidão das soluções jurídico-processuais formuladas pelos ilustres juristas que conceberam o projeto original da lei: Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior. Um terceiro motivo, entretanto, menos óbvio (...) refiro-me à legitimação (...) do Ministério Público para defesa dos interesses difusos e à inovadora criação do inquérito civil.”

21 Artigo publicado em AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MILARÉ Edis (Coord.). *Ação Civil Pública: Fator de Mobilização Social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 269.

22 Prefácio à coletânea AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Lei 7.347/85 – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação - Coordenador Edis Milaré. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

23 Milaré, Edis. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público – Ação civil pública – Lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, p. 84.

3.3.2 – Inquérito Civil Público.

Termo de Ajustamento de Conduta.

O Inquérito Civil Público, como também já lembrado neste trabalho, foi criado pela Lei Federal n.º 7.34, de 24 de julho de 1985, a aqui já tão referida Lei da Ação Civil Pública. A Constituição Federal veio a consagrar o instituto em seu art. 129 – inciso III. Inegavelmente a gênese do inquérito civil público teve inspiração no inquérito criminal; embora guardem distinções entre si. Como informa Hugo Nigro Mazzilli²⁴ a expressão inquérito policial foi usada pela primeira vez entre nós no Decreto-Lei n.º 4.824, de 22 de novembro de 1971, que regulamentou a Lei 2.033, de 20 de Setembro de 1971. Foi criado de molde a servir como mecanismo investigatório para colheita de uma informação preparatória antes de exercer-se a acusação penal.²⁵ Assim, o inquérito civil é um procedimento administrativo, de natureza investigatória, presidido pelo Ministério Público, e que tem por finalidade a coleta de subsídios para a eventual propositura de ação civil pública em razão de dano a interesse difuso ou coletivo que esteja sendo investigado. Em verdade a criação do inquérito civil (art. 8.º - parágrafo 1.º - e 9.º - da Lei da Ação Civil Pública) foi mecanismo fundamental para o sucesso prático da lei na tutela dos interesses difusos e coletivos. “A criação do inquérito civil partiu da correta constatação de que, para o correto exercício das diversas funções ministeriais, criminais ou não, o Ministério Público precisa dispor de meios diretos de investigação, para apurar fatos que possam embasar sua iniciativa nas diversas áreas de sua atuação.”²⁶

De outro quadrante o inquérito civil se presta, ainda, subsidiariamente, a colher elementos que possam permitir a efetivação de Termo de compromisso de ajustamento de Conduta. O Compromisso de Ajustamento de Conduta pode ocorrer, no bojo do inquérito civil, quando se vislumbra a possibilidade de o investigado providenciar a reparação do dano, a correção de irregularidades, que são objetos de apuração. Tal providência revela-se uma composição extra-ju-

dicial dos conflitos em apuração. Nesse aspecto o termo de ajustamento de conduta, muitas vezes, revela-se instru- instrumento de solução adequada e rápida, de modo a evitar a ação judicial, nas questões ambientais.

Refletindo sobre as vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta, em matéria ambiental, Daniel Roberto Fink²⁷, registra que “não se trata de dizer que o ajustamento de conduta é melhor que a ação civil pública, mas apontar em que momentos ele pode ser mais abrangente que uma decisão judicial, inclusive com reflexos nas esferas administrativa e criminal que aquela não tem. Há percalços no processo judicial que atingem as partes diretamente, desgastando-as emocionalmente e causando-lhes perdas patrimoniais. A ação civil pública, em sendo possível, deve ser evitada. Deve-se preferir a solução que imponha menos ônus às partes, além daqueles emergentes do próprio conflito a ser composto.”

Com razão o culto operador jurídico, integrante do Ministério Público de São Paulo, especialista em questões ambientais. Importante observar que, nessa linha filosófica, vai a própria legislação penal especial que passou, como aqui também já lembrado, a estimular a solução transacional do próprio ilícito civil. Dado que é condição para a proposta de transação penal a prévia composição do dano.

4

INSTRUMENTO E REALIDADE

Em que pese a evolução legal/processual, a luta idealista, a conscientização, a criação de instrumentos que procuram se adequar à solução de litígios e danos ecológicos, a realidade brasileira, nesse aspecto, ainda está muitíssimo aquém do necessário. Não obstante os grandes resultados já auferidos, a realidade é que ainda não se tem conseguido, com proficiência, a punição dos chamados “grandes poluidores”.

Refletindo esses fatos manifestos matéria publicada em jornal de grande circulação²⁸ no país registra que “depois de três anos de promulgação da Lei de Crimes Ambientais e 20 anos

24 MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva. 2000. p. 45.

25 Em interessante estudo, que abre sua obra (supra citada) *O Inquérito Civil*, Mazzilli informa que o Inquérito Criminal foi criado visando impedir as verdadeiras devassas que, até então, vinham sendo feitas de forma abusiva pelas Autoridades Policiais.

26 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Pontos Controvertidos sobre o Inquérito Civil*. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 269.

27 FINK, Daniel Roberto. *Alternativa à Ação Civil Pública Ambiental (Reflexões sobre as vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta)*. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001. p. 113.

28 VIVEIROS, Mariana; DINIZ, Melissa. *Justiça deixa menores poluidores impunes* – Nunca houve condenação de grandes empresas pela Lei de Crimes Ambientais; processos civis se arrastam por anos – F. DE S. P. São Paulo. *Caderno Cotidiano*. Domingo, 14, out., 2001.

da Política Nacional de Meio Ambiente, a Justiça brasileira ainda não consegue enquadrar os grandes poluidores nas normas de direito ambiental". (...) "O despreparo de juízes e peritos torna os processos ambientais ainda mais demorados. "Há uma certa leniência (dos juízes) em relação ao que eles consideram um delito menor", afirma o juiz José Renato Nalini".

Outro aspecto é apontado na reportagem: "A maioria dos quadros do Ministério Público e da Magistratura não estudou direito ambiental nas faculdades e busca saída na especialização".

Enfim, deixando à parte apontamentos revestidos de simplismo, que não explicam, em sua totalidade, a abrangência do problema, visível a quem quiser ver, que só chegar-se-á a resultados concretos, inteiramente satisfatórios, com a organização mínima, para atuação das comunidades, e instituições realmente aparelhadas, legal e instrumentalmente, para cumprir seus difíceis papéis. Os diagnósticos estão sempre prontos, o que não se vê com vigor são esses resultados totais. No entanto, dentro desse espírito permanente de conscientização, que envolve a educação integral ambiental, não há dúvidas que a defesa do meio ambiente se efetivará em todos os níveis.

5 CONCLUSÕES

Conclui-se, desse modo, que a realidade de uma Instituição sólida, pungente, em busca de aprimoramento, surge no cenário político-social brasileiro: O Ministério Público Cidadão. E, sem embargo dos problemas existentes, de certa forma, já se vê o reconhecimento da sociedade pelos frutos dessa realidade. Talvez o perfil institucional do Ministério Público é o que mais se adaptou à profunda modificação que se verificou no interior da Sociedade e do Estado Moderno. Do individual ao coletivo, alterou-se, no mundo todo, as formas e a noção do exercício da cidadania. Mais especificamente, o que se revela, é que a Sociedade Brasileira encontrou nos integrantes do Ministério Público a identificação de verdadeiros agentes da cidadania; a usar os instrumentos que a norma própria lhes destinou.

Como aqui lembrado, na tutela ambiental, imensos são os desafios, muito a construir, mu-

to a aprimorar, mas a viagem já está começada. O que talvez seja o mais importante.

Goffredo Telles Júnior, ao dar fecho a sua obra *Iniciação na Ciência do Direito*²⁹ ensina que "preciosa ciência é a Ciência do Direito. O Conhecimento científico da disciplina jurídica da convivência é luz não somente para o exercício das profissões na área do Direito – para os advogados, os juízes, os promotores públicos, os delegados de polícia – mas, também, para o exercício de profissões em muitas outras áreas de trabalho. Por exemplo, ela é luz para o bacharel que for comerciante, industrial, agricultor, banqueiro, médico de família, psiquiatra, engenheiro arquiteto, urbanista, ambientalista."

E, nesse aspecto, comentando acerca da disciplina da convivência continua o renomado sábio brasileiro, "(...) Ama A Teu Próximo Como A Ti Mesmo (...). Ela não é jurídica, essa norma, pronunciada por Jesus. Mas ela manifesta uma condição preciosa de entendimento e harmonia. Nela está uma inicial inspiração, a recomendação basilar, da qual a inteligência infere – de conjuntura em conjuntura, de degrau em degrau – todos os imperativos e todas as interpretações das disposições jurídicas. Com a consciência apoiada nesse Primeiro Mandamento é que os legisladores sinceros são misteriosamente conduzidos, na construção de seus edifícios normativos."

Assim, na esteira filosófica do jurista-símbolo - que prega que o amor pelo próximo é princípio basilar da ordem, é o sentimento primeiríssimo, o primeiríssimo elo da alma, dos que são levados a conviver numa comunidade, fonte natural do direito - de degrau em degrau, de conjuntura em conjuntura, com responsabilidade, com cuidado, respeito, conhecimento, que são fatores mutuamente interdependentes, as Instituições do Brasil, que detêm responsabilidades sociais tão graves, podem construir um país novo. Um país amadurecido numa síndrome de atitudes e ações proativas; comportamentos esses que venham a resultar em uma realidade mais feliz, menos insegura e com melhor qualidade de vida.

E, nesse aspecto, na tutela do meio ambiente, com instrumentos que já dispõem, o Ministério Público do Brasil, tem se lançado com galhardia na caminhada dessa reconstrução social. ■

29 JÚNIOR, Goffredo Telles. *Iniciação à Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2001.

referências bibliográficas

- ANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos – conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ação civil pública**. 2. ed. Florianópolis: Obra Jurídica Ed., 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Estado governo sociedade – para uma teoria geral de política**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CARVALHO, Érika Mendes de. **Tutela penal do patrimônio florestal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública – comentários artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Bastos, 1995.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- FERREIRA, Ivete Senise. **Tutela penal do patrimônio cultural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- FROMM, Erich. **A arte de amar**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1984.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. **Ação civil pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- MILARÉ, Edis. (Coord.). **Ação civil pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- _____. (Coord.). **Ação civil pública – lei 7.347/1985 – Reminiscências e reflexões após 10 anos de aplicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- MORAES, Voltaire de Lima. (Org.). **Ministério Público, direito e sociedade**. Porto Alegre: Fabris, 1990.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2001.
- NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. Campinas: Millennium, 2001.
- NEVES, Estela. TOSTES, André. **Meio ambiente – Aplicando a lei**. Petrópolis: Vozes, 1992.
- JÚNIOR, Goffredo Telles. **Iniciação na ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- JUS – **Revista Jurídica do Ministério Público** – Associação Mineira do Ministério Público. Belo Horizonte: Associação Mineira do Ministério Público, 1991.
- PRADO, Luiz Regis. **Crimes contra o meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 9, jan./mar. 1998.
- REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 10, abr./jun. 1998.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SIRVINKAS, Luís Paulo. **Tutela penal do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Tutela penal dos interesses difusos**. São Paulo: Atlas, 2000.
- SOUZA, Motauri Ciocchetti. **Ação civil pública e inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação civil pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.