

AL NA
:
em

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

ROBERTA PONZO NOGUEIRA

**O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA TUTELA DO
MEIO AMBIENTE**
Estratégias de Atuação nos Conflitos em Niterói - RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Wilson Madeira Filho.

Niterói, 2007

NOGUEIRA, Roberta Ponzo.

O Ministério Público Estadual na tutela do meio
ambiente: esta i i l u

e n ii

ROBERTA PONZO NOGUEIRA

**O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA TUTELA DO
MEIO AMBIENTE**

Estratégias de Atuação nos Conflitos em Niterói-RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas e Sociais.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a Miriam Fontenelle

Prof^a. Dr^a. Selene de Souza Carvalho Herculano dos Santos

Prof. Dr. Wilson Madeira Filho (Orientador)

Niterói, 2007

Dedicatória

Dedico esta dissertação aos meus pais, pessoas fundamentais na minha formação, que eu admiro e amo muito.

Agradecimentos

Aos meus pais, Sérgio e Valéria, pelo total apoio e acolhida na hora que eu mais precisei. O carinho e a dedicação foram fundamentais para o término desta fase da minha vida!

Às minhas irmãs, Michelle e Natália, pela paciência que tiveram que ter comigo e pela alegria, que ajudou a iluminar minha mente e meus dias.

Ao meu orientador Wilson Madeira Filho, pela confiança em mim depositada desde a graduação e, principalmente, pelos incentivos e ensinamentos durante todo este período.

À Pri, minha sempre companheira e amiga do Mestrado, pessoa iluminada que eu tive a honra de conhecer e partilhar as angústias e alegrias da vida acadêmica.

Às minhas amigas irmãs, Sílvia e Renata, que, mesmo

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto analisar a atuação do Ministério Público Estadual através da propositura e fiscalização das Ações Cíveis Públicas Ambientais, considerada como instrumento viabilizador do acesso à cidadania, bem como, subsidiariamente, a participação de outros atores sociais envolvidos, como os representantes do Poder Público e seus entes estatais, e dos vários segmentos sociais, como indivíduos isolados, Organizações não governamentais – ONGs, associações civis e movimentos ambientalistas.

A redemocratização do Brasil trouxe importantes conquistas legislativas no âmbito dos direitos difusos e coletivos, inclusive o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além das diversas legislações infraconstitucionais regulamentando a proteção ambiental. Paralelo a isso, o Ministério Público também ganha um novo formato constitucional, pós Constituição de 1988, havendo uma ampliação do rol de suas funções. Aparece, assim, como instituição “reformulada”, fundamental na defesa dos interesses difusos, criando Promotorias Específicas com o objetivo de garantir uma atuação mais eficaz e assegurar um contato maior entre a sociedade civil e este órgão, na consecução de atividades destinadas à proteção ambiental.

Pode-se observar que apesar dos problemas enfrentados na prática, como a demora no andamento das ações, ou mesmo a dificuldade encontrada em condenar judicialmente o próprio poder público a reparar os danos causados por suas atividades nocivas/omissivas, a resposta social ainda é a de identificar na denúncia ao mesmo Estado – via MPE, apesar da pouca capacidade institucional de absorção de novas demandas - sua principal forma de expressão.

SUMMARY

This paper seeks to analyze the “Ministério Público Estadual” actions, through proposition and supervision of the Environment Public Civil Actions, considered as an instrument helping to access the citizenship. In a second plan, this paper seeks to understand the participation of others social actors, such as: NGO’s, Ordinary Civil Associations and Environmentalist Movements.

The Brazilian re-democratization process brought with itself important legislative conquests, relating to diffusion and collective rights, giving constitutional rights and improved the infra-constitutional legislation, controlling the environment protection. At the same time, the ‘Ministério Público’ also gets a new constitutional shape, after the Brazilian Constitution of 1988. It gets a lot of other important functions. It turns out to be a reformulated institution, which is fundamental in order to defend the diffusion rights; through the creation of “Specific Promotorias” with the goal to guarantee the effectiveness of its actuation, preserving a bigger contact with the civil society and this Institution, both seeking to do activities oriented to the environment protection.

We could observe that besides the practical problems, such as, the long wait for the processes to be done, or the difficulties to judge the own public power in order to repair the damages caused by the illegal activities, the social answer still is to identify in the State, through “MPE”, besides the weak institutional capacity in take care of new demands, its main way to express itself.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	014
Aspectos iniciais da (re) construção do objeto	015
Aspectos metodológicos	020
Obstáculos na pesquisa de campo	024
1 – TUTELA AMBIENTAL: perspectiva jurídica integrada aos debates sócio-ambientais	026
1.1. Os conflitos ambientais nas arenas públicas – o campo judicial	034
2 – MINISTÉRIO PÚBLICO E NOVOS DIREITOS: do novo formato institucional à reestruturação do seu quadro administrativo	046
2.1. A reestruturação do Ministério Público – da vinculação aos Poderes à consolidação do perfil constitucional	048
2.1.1. Interesse Público: da Administração Pública ou da Sociedade?	050
2.1.2. Independência Funcional: próximo passo	058
2.2. Organização do Ministério Público Estadual no Rio de Janeiro	060
2.2.1. Estrutura organizativa do MPE a partir das mudanças institucionais Internas	064
2.2.2 A especialização da Tutela Coletiva	077
3 – PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL: caracterização das ACPs ambientais e estratégias discursivas	080
3.1. As ACPs Ambientais em Niterói	083
3.1.1. Caracterização das ACPs	084
3.1.2. <i>Ocupações irregulares: empreendimentos imobiliário versus “favelização”</i>	090
3.2. A participação do Poder Público	096
3.3. A participação da Sociedade Civil	105
4– FASES DE ATUAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO DO MP	115
4.1. Fases de Atuação em Niterói	116
4.1.1. <i>1º fase (1995-2001)</i>	116
4.1.2. <i>2º fase (2001-2004)</i>	118

<i>4.1.3 3º fase (2004-2006)</i>	120
4.2. Os usos diferenciados do Inquérito Civil, do Termo de Ajustamento de Conduta e das Perícias Ambientais	121
<i>4.2.1. Inquérito Civil</i>	121
<i>4.2.2 Termos de Ajustamento de Conduta</i>	126
<i>4.2.3. Perícias Ambientais</i>	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS	141
ANEXOS	149
ANEXO 1. Estrutura das Entrevistas – Membros do MPE	150
ANEXO 2. Estrutura das Entrevistas – Sociedade Civil	152
ANEXO 3. Tabela de ACPs propostas pelo MPE em Niterói	153
ANEXO 4. Tabela de ACPs propostas por entidades civis	160
ANEXO 5. Tabela de ACPs propostas pelo Poder Público	162
ANEXO 6. Tabela de Caracterização das ACPs	163

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACP - Ação Civil Pública

AFEA – Associação de Engenheiros e Arquitetos

APREC - Associação de Proteção a Ecossistemas Costeiros

AMPERJ – Associação do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro

AMARUÃ – Associação de Moradores do Loteamento Aruã

AMAVIP – Associação de Moradores da Vila Progresso

ANPPAS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade

APA – Área de Proteção Ambiental

APEDEMA- RJ – Assembléia Permanente de entidades em Defesa do Meio Ambiente

CAO – Centro de Apoio Operacional

CCOB – Conselho Comunitário da Orla da Baía

CCRON – Conselho Comunitário da Região Oceânica

CEDAE – Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CEHAB-RJ – Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro

CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos

CERJ – Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio de Janeiro

CIEP – Centro de Informação Escolar e Profissional

CLIN – Companhia de Limpeza Municipal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONAMP – Confederação das Associações Nacionais do Ministério Público

CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

COPPE/ UFRJ – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

CRAAI – Centro Regional de Apoio Administrativo Institucional

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

EMOP – Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro

ERB – Estação de Rádio-Base

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente

FEMPERJ – Fundação do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro

GATE – Grupo de Apoio Técnico Especializado

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IC – Inquérito Civil
IEF – Instituto Estadual de Florestas
IML – Instituto Médico Legal
INEPAC – Instituto Estadual do Patrimônio Cultural
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LACP – Lei de Ação Civil Pública
LC – Lei Complementar
LPNMA – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente
MP – Ministério Público
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
NEA – Núcleo de Estudos Ambientais
NERAGA – Núcleo Especial de Referência Agrária
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PDBG – Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
PEST – Parque Estadual Serra da Tiririca
PGJ – Procurador Geral de Justiça
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
PUR – Plano Urbanístico Regional
ONG – Organização Não Governamental
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
SEMADS – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SERLA – Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SOPRECAM – Sociedade Pró Preservação Urbanística e Ecológica de Cambinhas
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TJ – Tribunal de Justiça
UC – Unidade de Conservação
UFF – Universidade Federal Fluminense

Devastamos mais da metade do nosso país pensando que era preciso deixar a natureza para entrar na História: mas eis que esta última, com sua costumeira predileção pela ironia, exige-nos agora como passaporte justamente a Natureza.

(Eduardo Viveiros de Castro, antropólogo)

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto a atuação do Ministério Público através da propositura e fiscalização das Ações Civis Públicas Ambientais e de outros instrumentos jurídicos colocados à sua disposição bem como, subsidiariamente, a participação, nesse processo, do Poder Público e dos vários segmentos sociais, como indivíduos isolados, Organizações não Governamentais, associações civis e movimentos ambientalistas.

Discutir, hoje, meio ambiente e seus mecanismos de proteção jurídica perpassam, necessariamente, pelo estudo da Ação Civil Pública, enquanto instrumento jurídico mais utilizado na tutela ambiental, bem como o estudo do Ministério Público - enquanto instituição estatal considerada a mais atuante na Tutela Coletiva – tido como agente gerenciador dos conflitos ambientais.

Para analisar a atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente, há, inicialmente, uma abordagem sobre a escolha do tema a ser trabalhado e as modificações ocorridas na própria (re)construção do objeto, redefinindo prioridades a serem analisadas, bem como a metodologia utilizada e os obstáculos encontrados na pesquisa de campo.

A dissertação obedecerá às seguintes divisões e discussões:

O **capítulo 1** faz uma abordagem histórica da questão ambiental no Brasil, enfocando os principais elementos para sua consolidação no debate político e jurídico, bem como as novas abordagens teóricas dentro das ciências sociais. Além disso, delinea o caminho teórico adotado, através da discussão sobre o campo judicial como arena pública para discussão da questão ambiental.

No **capítulo 2**, há a análise das mudanças institucionais ocorridas no Ministério Público, a partir do processo de judicialização da política no Brasil,

relacionando, portanto, à entrada dos novos direitos coletivos, sobretudo o meio ambiente, no campo jurídico. Em seguida, há análise da incorporação desse processo no Estado do Rio de Janeiro, através das mudanças internas na instituição, principalmente através das Resoluções do Procurador Geral de Justiça.

O **capítulo 3**, a partir da pesquisa de campo realizada nos processos judiciais, faz um estudo sobre as ACPS ambientais no município de Niterói, caracterizando os tipos de conflitos que aparecem no cenário jurídico. A segunda e terceira partes do capítulo, voltam-se para a relação existente entre o Ministério Público e os outros atores sociais envolvidos nas demandas ambientais, quais sejam, a sociedade civil organizada e o Poder Público.

O **capítulo 4**, por fim, após a análise das ACPs e da relação entre o MP e os demais atores sociais, faz uma abordagem geral da atuação do MP em Niterói, através da identificação de três momentos diferenciados de atuação. Para uma melhor compreensão das estratégias de ação do MP, há a análise dos elementos identificados como fundamentais em sua atuação, além da própria ACP: o inquérito civil, o TAC e as perícias ambientais.

Aspectos iniciais da (re) construção do objeto e definição do problema

A escolha¹ da Ação Civil Pública Ambiental como objeto de estudo em defesa do meio ambiente, por via judicial, ocorreu, conforme já citado, a partir da constatação de que esse instrumento jurídico, dentre todos que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe, é o mais utilizado para a resolução dos conflitos ambientais. Em 2001, havia 19 Ações Cíveis Públicas Ambientais apenas na cidade de Niterói². No último levantamento feito, já a partir dos estudos no âmbito do mestrado, são, ao todo, 47 Ações Cíveis Públicas no Município.

¹ Também se faz necessária uma justificativa de ordem pessoal, pela aproximação com a temática ambiental, bem como pelas especificidades da escolha de Niterói como uma opção da pesquisa de campo. Além da atualidade e importância do tema, a escolha do objeto da dissertação se deve, principalmente, à proximidade com o tema desde a graduação na Universidade Federal Fluminense, local de conclusão do curso de Direito, pela participação no grupo de pesquisa “Tutela Ambiental e Políticas Públicas”, onde era realizado o acompanhamento e mapeamento de todas as Ações Cíveis Públicas Ambientais, à época, na 4ª Circunscrição Regional de Interesses Individuais e Coletivos dos Municípios de Niterói, Itaboraí, Maricá e São Gonçalo.

² Dados retirados do Relatório Geral do NERAGA – Parte I – Ação Civil Pública Ambiental em Niterói. Coordenação do professor Wilson Madeira Filho, 2001. Em MADEIRA FILHO, Wilson *et alli*. **Ações Cíveis Públicas Ambientais em Niterói**. Relatório PIBIC. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001.

O estudo desses processos se fez de suma importância para a análise da inclusão da questão ambiental através das práticas jurídicas, enfocando-a como forma de integração nos debates atuais sobre direitos e, principalmente, para análise do papel que o Estado tem, através do Ministério Público Estadual, na própria construção do discurso ambiental e nas estratégias de atuação em prol de sua defesa.

Num primeiro momento de definição do objeto, houve a opção, na apresentação do pré-projeto, pelo estudo das Ações Civas Públicas Ambientais como instrumento viabilizador do acesso à cidadania, através da prática do discurso democrático.

Seriam levados em consideração, nesse primeiro momento de definição, os atores sociais que dela participam, como os representantes do Poder Público e os entes estatais ambientais responsáveis pela fiscalização, membros do Ministério Público Estadual e dos vários segmentos sociais, como indivíduos isolados, Organizações Não Governamentais, associações, movimentos ambientalistas, entre outros, focando a análise na construção do discurso ambiental a partir dos atores ativos nesse processo.

Ocorre que, no decorrer do trabalho, a participação de todos os atores nessa construção acarretou uma ampliação demasiada do campo de pesquisa, o que poderia inviabilizar o estudo pela dispersão do foco. Ademais, pela própria incursão no campo de pesquisa no âmbito do mestrado, outras questões fundamentais apareceram, ocasionando, com isso, uma mudança na construção do problema e na delimitação do objeto.

O enfoque principal do trabalho, que passou a se centrar na atuação do Ministério Público, como ator social nesse processo, foi a primeira mudança na delimitação. A partir da apresentação de um artigo na ANPPAS³, em 2006, as análises recaíram sobre a participação do Ministério Público na construção, por via judicial e extrajudicial, da questão ambiental, bem como os instrumentos jurídicos e extrajurídicos

³ O III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS, ocorreu entre os dias 23 a 26 de maio de 2006, em Brasília. O artigo, em conjunto com o professor e orientador da pesquisa, Doutor Wilson Madeira Filho, foi apresentado no grupo de Trabalho “Justiça Ambiental, Conflito social e Desigualdade”, sob o título “Atuação do Ministério Público no acompanhamento e propositura das Ações Civas Públicas Ambientais em Niterói”. Disponível em www.anppas.org. Também publicado em MADEIRA FILHO, Wilson; NOGUEIRA, Roberta Ponzo. Meio ambiente e Ministério Público Estadual: uma análise da efetividade jurídica de proteção ambiental no Município de Niterói – RJ. In: **Anais do XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito - CONPEDI**, ocorrido em Manaus, nov. de 2006. Disponível em www.conpedi.org.

disponíveis, por essa instituição, em sua atuação no campo da tutela coletiva, com ênfase no direito difuso meio ambiente.

No início da pesquisa realizada no Município de Niterói, junto à 2ª Promotoria de Tutela Coletiva, constatou-se a atuação central do Ministério Público como guardião dos interesses coletivos e difusos onde, seja através de procedimentos administrativos como inquéritos civis e sindicâncias, seja através da propositura das Ações Civis Públicas, encontrava-se o Ministério Público Estadual com uma grande responsabilidade na proteção ambiental.

Outra questão a ser ressaltada sobre a delimitação do objeto de pesquisa é o recorte em relação aos promotores estaduais, não abrangendo a atuação no nível federal⁴, o que significa excluir da análise a atuação do Ministério Público Federal e as demandas ambientais que recaiam sob sua competência funcional.

A escolha do Ministério Público Estadual deve-se, principalmente, ao fato de que a grande maioria das demandas ambientais, em Niterói, são de competência do MPE e, também, pela sua especificidade em Niterói, havendo diferenças na estrutura organizativa destes dois ramos do MP, apesar de ambos fazerem parte de uma mesma estrutura institucional.

As justificativas com relação à escolha da pesquisa no Município de Niterói são de duas ordens: pelo conhecimento de campo adquirido desde a pesquisa na Universidade Federal Fluminense, o que possibilitou o acompanhamento nas mudanças de atuação do Ministério Público na cidade, desde 2001, e, em segundo lugar, pela especificidade de Niterói na própria estrutura organizativa do Ministério Público Estadual, além de ser sede de um Centro Regional de Apoio Administrativo e Institucional do Ministério Público Estadual, 4º CRAAI Niterói, concentrando as demandas de direitos difusos e coletivos em Niterói, Maricá e Rio Bonito.

O Ministério Público em Niterói, como será demonstrado em momento posterior, passou por mudanças estruturais que redefiniram prioridades no Município e na atuação dos promotores de justiça, sendo uma das poucas cidades do Estado, além da própria Capital, a possuir promotores especializados nas áreas de Meio Ambiente,

⁴ A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece os ramos do Ministério Público Nacional, que abrange: I – o Ministério Público da União, compreendendo: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; **II – o Ministério Público dos Estados.** (grifos nossos). Apesar de serem dois ramos (MPF e MPE) da mesma instituição, possuem Leis Orgânicas próprias e distintas esferas de atuação. O único ramo, portanto, a ser trabalhado nessa pesquisa compreende o Ministério Público Estadual, através da pesquisa em torno dos promotores estaduais com atuação em Niterói.

Consumidor e Cidadania. No interior do Estado do Rio de Janeiro já existem Promotorias de Tutela Coletiva que abrangem regiões determinadas pelo número de municípios, mas os promotores de justiça destas Promotorias atuam em todas as áreas que envolvam direitos difusos e coletivos, não havendo especialização.

Analisar o Ministério Público Estadual em Niterói, através de sua própria reorganização no Município e na sua atuação judicial e extrajudicial, longe de querer impor generalizações em relação a todo o Ministério Público Estadual na defesa do meio ambiente, revelou algumas tendências de atuação e diferenciações na utilização dos instrumentos disponíveis, não apenas deslocando a própria função da Ação Civil Pública, como também fazendo reaparecer, nesse cenário, outros instrumentos-chave na atuação do Ministério Público e em sua relação com os outros atores sociais.

A análise, assim, recaiu sobre a atuação específica do promotor nas Ações Civis Públicas, e em sua relação com os demais atores sociais envolvidos, tendo como principal hipótese de trabalho a atuação fundamental do Ministério Público na resolução dos conflitos ambientais por via judicial.

Num segundo momento de definição do objeto, ao deslocar o foco da pesquisa para atuação do Ministério Público, as primeiras hipóteses levantadas demonstraram um quadro superficial, onde a problemática estaria voltada para qual seria o papel social do Ministério Público Estadual após a sua reformulação institucional, a partir do novo *status* constitucional dado pela Constituição Federal de 1988 e, em segundo lugar, se sua atuação, via Ação Civil Pública Ambiental, representaria uma ruptura com um modelo institucional brasileiro ~~clássico-patrimonialista~~ ou ~~continuidade com o~~ mesmo.

A hipótese central, apresentada na qualificação⁵, seria, a partir das análises

burocrático e patrimonialista, primando pelos formalismos e pela falta de instrumentos efetivos na resolução de problemas, o que nos levaria a pensar num Ministério Público como continuidade de um aparato institucional burocrático e legalista.

A partir, então, de uma análise de atuação nas Ações Civis Públicas Ambientais, num primeiro momento, constata-se que o Ministério Público não teria cumprido de todo seu papel face às novas atribuições dadas pela Constituição Federal, como defensor dos interesses difusos e coletivos.

Ocorre que essas primeiras hipóteses já seriam prévias conclusões, não levando em consideração outros aspectos que não os estritamente jurídicos. A análise da atuação do Ministério Público, via Ação Civil Pública, valorizavam apenas o processo judicial, onde as questões ambientais são discutidas, permitindo conclusões sem o devido questionamento de todo o processo de mudança na própria instituição e nos instrumentos utilizados.

Outras questões começam, então, a ser delineadas, enfocando não apenas as ações, para resolução dos conflitos ambientais, mas a participação do Ministério Público Estadual numa esfera mais ampla de atuação, buscando outras estratégias no decorrer de sua consolidação institucional. Outros instrumentos jurídicos, possibilitados pela legislação que fortaleceu o MP, como os inquéritos civis e os Termos de Ajustamento de Conduta, também aparecem como elementos definidores da atuação do Ministério Público na questão ambiental.

Também foi levada em consideração a relação do Ministério Público com os outros atores sociais, mais precisamente as entidades civis e os indivíduos que participam desse processo e o Poder Público, este definido como o Poder Executivo Municipal e Estadual, o Poder Legislativo, abrangendo também as pessoas jurídicas e os órgãos de fiscalização na área do meio ambiente, que são a eles vinculados e que entram na redefinição das negociações em torno da questão ambiental.

Em relação à análise dos outros atores sociais, que aparecia como um dos objetivos na primeira fase de construção do objeto, não ocorrerá aqui, mas apenas as relações existentes entre o Ministério Público e os mesmos, como, por exemplo, a maneira como se dá essa relação e como isso retroalimenta a dinâmica e influencia na atuação do Ministério Público.

O objetivo da presente dissertação não é, portanto, identificar como os outros atores sociais envolvidos, como as entidades civis, representadas pelas ONGs ambientalistas, associações de moradores, entes governamentais, entre outros, disputam

espaço e poder com o MP, mas compreender como o MP adquiriu o quase-monopólio da defesa dos interesses na área ambiental e quais foram os caminhos que o levaram a tal gerenciamento nas disputas em defesa dos interesses da área ambiental.

Além dos instrumentos jurídicos e extrajurídicos mencionados, as perícias ambientais também foram consideradas na análise, pela importância que o discurso técnico representa nas demandas ambientais e na atuação do Ministério Público. Na grande maioria das questões ambientais levadas ao Ministério Público e, muitas vezes, ao Judiciário, elas se demonstram imprescindíveis e determinantes no curso da própria ação judicial.

Aspectos metodológicos

O método utilizado, levando em consideração a análise concreta das Ações Cíveis Públicas e entrevistas realizadas, é de natureza empírica e exploratória, para a compreensão das mudanças relativas às estratégias de atuação do Ministério Público, o que no decorrer da pesquisa, ocasionou alterações no próprio processo de coleta de dados. A pesquisa foi realizada, assim, em três níveis, que serão explicitados a seguir.

Num primeiro momento, foi necessário o levantamento das Ações Cíveis Públicas ambientais que foram propostas no Município de Niterói. Foi utilizado, no levantamento inicial feito das ACPs até o ano de 2001, o relatório de pesquisa produzido na Universidade Federal Fluminense, através da pesquisa “Tutela Ambiental e Políticas Públicas”, orientada e coordenada pelo Prof. Dr. Wilson Madeira Filho. Após, foram feitos dois novos levantamentos das ACPs, em 2006, baseados nos dados levantados na Promotoria de Meio Ambiente e Urbanismo em Niterói.

A partir do levantamento das Ações Cíveis Públicas já propostas, houve o mapeamento e acompanhamento, via processo judicial, no Fórum de Niterói, principalmente na 6ª Vara Cível, onde as Ações Cíveis Públicas, em seu maior número, tramitavam. A partir de outubro de 2006, houve um remanejamento das Ações, passando a novas divisões internas, e onde os processos foram redistribuídos entre todas as varas, da 1ª a 10ª varas cíveis.

A intenção inicial, nessa primeira fase do trabalho de pesquisa, era fazer o acompanhamento no próprio Ministério Público, o que foi impossibilitado no início da pesquisa pela reorganização interna pela qual a instituição passava. Também era previsto o levantamento dos inquéritos cíveis relativos aos danos ambientais, o que não

f...po...s...es
c...re...d...a
s...m...r...on
u...u...u...
r...z...is...5
p...ne...as...ic
h...h...cc
p...t...r...r

havia a necessidade de marcar hora no próprio local de trabalho, as entrevistas deveriam ser objetivas, para que as questões de interesse da pesquisa pudessem ser abordadas.

Em segundo lugar, a intenção na utilização da pesquisa padronizada era que, a partir das mesmas perguntas feitas aos promotores, as respostas poderiam significar diferentes pontos de vista sobre o mesmo assunto, revelando mudanças ou continuidades nas estratégias de atuação e também em relação ao posicionamento com os outros agentes externos, como as entidades civis, os indivíduos isolados e o Poder Público.

A moldura das entrevistas (anexo um) foi estruturada levando em consideração quatro abordagens⁷: estrutura organizativa do MP no momento de atuação do Promotor, estratégias de atuação para resolução dos conflitos ambientais, relação com a sociedade civil, relação com o Poder Público.

As entrevistas foram feitas com cinco promotores de justiça que atuaram nos períodos de 91 a 2007. Elas foram realizadas entre os meses de janeiro e março de 2007, sendo gravadas e transcritas na íntegra. Ao citar a fala dos promotores, serão omitidos os seus nomes, sendo os mesmos identificados por números e, quando não interferir no conteúdo da fala, haverá exclusão dos locais anteriores de trabalho.

No terceiro nível da pesquisa, para a compreensão da relação com as entidades civis que participam das dinâmicas de atuação do MPE, também foram feitas entrevistas com representantes de Ongs, Associações de Moradores e Conselhos Comunitários.

A escolha também não foi aleatória, mas a partir de uma análise dos casos concretos relativos às próprias Ações Cíveis Públicas, onde o critério foi estabelecido pela participação não esporádica nos casos envolvendo as questões ambientais. Foram feitas cinco entrevistas com representantes de duas ONGs, representantes de dois Conselhos Comunitários e um representante de uma Associação de Moradores⁸.

As entrevistas também foram padronizadas (anexo dois), objetivando apreender as relações das entidades civis com o Ministério Público e a forma como ocorria essa aproximação com a instituição e, ao mesmo tempo, o seu afastamento. As

⁷ O primeiro eixo de perguntas, relativo ao perfil do promotor de justiça não foi utilizado na análise, tendo em vista a delimitação do objeto, *a posteriori*.

⁸ As entidades civis entrevistadas foram: Conselho Comunitário da Orla da Bahia - CCOB, Conselho Comunitário da Região Oceânica - CCRON, Sociedade Pró Preservação Urbanística e Ecológica de Camboinhas - SOPRECAM, Assembléia Permanente de Entidades em defesa do Meio Ambiente - APEDEMA e Núcleo de Estudos Ambientais Protetores da Floresta – NEA.

perguntas foram feitas em dois eixos⁹, a saber: estrutura da entidade civil, quem e quais interesses ela representa, e a relação desta com o Ministério Público. As entrevistas também foram gravadas e transcritas e ocorreram entre os meses de janeiro e fevereiro de 2007.

Cabe ressaltar o motivo pelo qual essas entrevistas ocorreram tão somente no final da pesquisa de campo e não em conjunto com a análise das ações concretas. No decorrer da pesquisa de campo, como explicitado na apresentação do problema e na construção do objeto, a análise priorizou o levantamento e mapeamento das Ações Cíveis Públicas, buscando elementos nas ações que pudessem caracterizar posturas de atuação do Ministério Público por via judicial, através das estratégias discursivas presentes nas ações e na própria caracterização do dano ambiental a partir de uma leitura das lutas que se travavam na esfera jurídica.

Num primeiro momento, as ações serviriam para caracterizar os conflitos ambientais no campo jurídico, mas deixavam de fora da análise todo um processo de negociação extrajudicial e de contatos com os agentes externos que, da mesma forma que o Ministério Público, participavam das escolhas sobre o que seriam considerados bens ambientais a serem protegidos juridicamente. Perdia-se, assim, a própria construção das estratégias do MP e da relação existente entre este e os outros atores sociais, ficando a análise pura das Ações Cíveis Públicas como algo incompleto.

A pesquisa qualitativa, priorizando as falas e percepções do Ministério Público e da sociedade civil organizada, foi necessária *a posteriori*, já que com o conhecimento das ações e das respostas do Poder Judiciário aos conflitos, levados tanto pelo Ministério Público quanto pelas entidades civis e outros legitimados, permitiu que se direcionassem as entrevistas para apreender elementos-chave nessas articulações.

Claro que essa escolha, apesar de não ser aleatória, importa em prejuízos metodológicos, a partir do fato de que não é representativa da visão que a sociedade civil tem do Ministério Público e não é conclusiva a esse respeito. Para isso, a análise teria que recair sobre um universo bem maior de entrevistados, desde os que procuram isoladamente e incluir, também, outras entidades civis que também participam continuamente do mesmo processo, como associações de classe, movimentos ambientalistas, entre outros.

⁹ Também foi desconsiderado o 1º eixo de perguntas, sobre o perfil do representante, pela delimitação do objeto.

A representatividade dos indivíduos entrevistados também pode ser questionada, por não se revelar como significativa da população niteroiense, mas a análise recaiu a partir do diálogo constante dessas entidades com o Ministério Público, sendo as mesmas sempre ressaltadas nas próprias falas dos promotores de justiça, bem como na análise das Ações Civis Públicas e seus respectivos inquéritos civis (a análise dos inquéritos civis referidos não o são na sua totalidade, mas em relação àqueles que deram origem às ACPs e que são juntados aos próprios autos da ação).

Obstáculos na pesquisa de campo

Escolher fazer uma pesquisa empírica, muitas vezes, torna-se uma tarefa complexa. Ainda mais quando o objeto de pesquisa envolve análises abrangendo pesquisas no campo jurídico e, sobretudo, numa instituição brasileira, com as dificuldades de acesso que lhes são peculiares.

A primeira dificuldade encontrada serve para uma reflexão sobre o próprio “acesso à justiça” de um pesquisador, dizendo respeito à análise dos processos judiciais nas varas cíveis do Fórum, que só foi possível graças à Carteira da Ordem, ao ser o passaporte de acesso aos “processos públicos privados”.

Mesmo com a Carteira da Ordem, como não era “parte” no processo, a primeira fase de pesquisa ocorreu em apenas uma vara, onde estavam a maioria dos processos. Houve a necessidade, então, de autorização do escrivão da Vara Cível para pesquisar nos processos judiciais.¹⁰ Também foi dificultado o acesso pelo horário delimitado para a pesquisa, apenas na parte da manhã (das 10:00 hs. às 11:00 hs.)

Numa segunda fase de pesquisa no Fórum, novos obstáculos surgiram: as Ações Civis Públicas Ambientais haviam sido redistribuídas, encontrando-se espalhadas por todas as Varas Cíveis, triplicando o trabalho. Como só havia um passaporte de acesso jurídico, a Carteira da Ordem, não existia a possibilidade da retirada de vários processos para análise ou para xerox, mas somente àqueles disponíveis em uma única vara. Muitas vezes, apenas um processo estava disponível.

Pelo menos algo de positivo ocorreu com o remanejamento dos processos: o Corregedor-Geral de Justiça editou uma Resolução para que os funcionários do Cartório liberassem o processo para vista mediante apenas a apresentação da Carteira de Ordem.

¹⁰ Além disso, se quisesse tirar xerox, teria que ser acompanhado por um dos funcionários do Cartório.

Não houve a necessidade, enfim, de se passar por um interrogatório sobre os interesses pelo processo e nem a necessidade de um “acompanhante” para xerocar os autos.

Outra dificuldade foi o próprio acesso ao Ministério Público. A impressão que se tem é a mesma ao entrar numa Vara Cível. Há o funcionário do “cartório”, onde ficam os inquéritos civis, um protocolo, e as salas dos promotores na parte interna do recinto. Para a entrevista com o promotor há necessidade de preenchimento de um protocolo com pedido de reunião explicitando os motivos.

Outro obstáculo foi em relação aos próprios dados institucionais, os quais obtive precariamente através de informações conseguidas em conversas informais com funcionários, através do *site* do Ministério Público e através das entrevistas com os seus membros.

Ao tentar pesquisar na biblioteca do Ministério Público, localizada no Centro da cidade do Rio de Janeiro, mesmo com a identificação de pesquisador e mestrando da UFF, não pude ter acesso já que, desta vez, não havia o “passaporte de acesso” a esta instituição pública (pública?). Somente funcionários, Promotores, Procuradores de Justiça, alunos da Femperj¹¹ e Amperj¹² poderiam ter acesso ao material da biblioteca.

Outras dificuldades, enfim, fizeram-se presentes, como a falta de acesso aos processos arquivados, dificuldade de acesso a alguns entrevistados, provocando a demora na realização das entrevistas, etc., o que restringiu, mas não impediu a construção desta dissertação.

¹¹ Fundação do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro.

¹² Associação do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro.

1. TUTELA AMBIENTAL: PERSPECTIVA JURÍDICA INTEGRADA AOS DEBATES SÓCIO-AMBIENTAIS

Antes de partir para análise do Ministério Público em defesa do meio ambiente, primeiramente, faz-se necessário abordar o contexto sócio-jurídico da questão ambiental. O direito ao meio ambiente saudável aparece inserido num novo pólo de proteção jurídica, chamado por vezes de *direitos de terceira geração* - numa leitura classificatória que, enquanto aponta para uma superação da polaridade civil-social, mantém, de certo modo, um tom evolucionista dos direitos – e, por vezes, chamado de *direitos difusos*¹³, na medida em que não se destinam especificamente à proteção de interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado.

Segundo Sanches,

...trata-se agora das coletividades: a nação, o povo, os grupos étnicos ou regionais, em última instância, a própria humanidade. São, portanto, direitos de titularidade coletiva. Entre os direitos de terceira geração destaca-se o direito à autodeterminação dos povos, consagrado no Pacto Internacional sobre direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, ainda, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, reivindicado pelos países do Terceiro Mundo no embate Norte-Sul, o reconhecimento dos fundos oceânicos como patrimônio da humanidade e, finalmente, **o direito ao meio ambiente saudável**.(grifo nosso).¹⁴

Desde o descobrimento do Brasil em 1500 até, aproximadamente, a segunda metade do século XX quase não havia preocupação com a proteção ambiental. As primeiras formulações legislativas disciplinadoras do meio ambiente são encontradas na

¹³ Conforme preceitua o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, 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”.

¹⁴ SILVA-SÁNCHEZ, Solange S., **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP e Editora Anna Blume, 2000.

legislação portuguesa que vigorou até o advento do Código Civil em 1.916, onde aparecem preocupações ecológicas mais acentuadas.

O que havia antes eram poucas normas que visavam assegurar a proteção de alguns recursos naturais preciosos que se encontravam num acelerado processo de exaurimento como, por exemplo, o pau-brasil, ou, ainda, colimavam resguardar a saúde, acabando por ensejar algumas das mais antigas manifestações legislativas de tutela indireta da natureza.

Não obstante, vale registrar que o modelo conservacionista novecentista, ao importar uma visão que destaca o homem da natureza, através do modelo de Unidades de Conservação, baseado nos moldes da política americana de Parques Nacionais, em especial aquele utilizado no Parque de Yellowstone, influenciou os futuros modelos políticos brasileiros de gestão do patrimônio natural, acarretando, não raro, grandes conflitos sócio-ambientais¹⁵.

Cabe ressaltar que a crise ambiental, conforme acentua Leff¹⁶, começa nos anos 1960, “refletindo-se na irracionalidade ecológica dos padrões dominantes da produção e do consumo”, e marcando os limites do crescimento econômico. Desta maneira, inicia-se o debate teórico e político¹⁷ para valorizar a natureza e internalizar as ‘externalidades socioambientais’ ao sistema econômico.

No cenário mundial, a questão ambiental ganhou grande relevância, a partir dos anos 1970, principalmente em países altamente industrializados, onde movimentos

¹⁵ Ver, nesse sentido, em especial o clássico DEAN, Warren, **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. Outras obras importantes sobre o tema são DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996, e PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

¹⁶ LEFF, Henrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4ª edição. Petrópolis: Vozes Editora, 2005. p. 15-31. Ver também TELLES, Michelle Taveira. **Meio ambiente, justificação pública e democracia deliberativa: A legitimação democrática das decisões sobre risco ambiental**. Dissertação de mestrado, UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. pp. 12-48.

¹⁷ Há que se levar em consideração a diversidade das teorias éticas ambientais existentes, com diversas concepções sobre a relação homem/meio ambiente. No estudo sobre a (re)construção política dos discursos ambientalistas, ao analisar o processo de argumentação dos teóricos ambientalistas e as teorias éticas ambientalistas, Michelle Taveira Telles aponta para a falta de coesão da filosofia ambiental, “caracterizada por uma multiplicidade de éticas ambientais” e a política ambiental, não sendo a última incorporada pela filosofia. Esta, portanto, preocupada com a construção de discursos voltados a questões metaéticas, buscaria, basicamente, a defesa do “valor intrínseco” do meio ambiente, não obtendo êxito frente às questões práticas e políticas, já que não levaria em conta, enfim, o pluralismo existente na sociedade, principalmente em relação às diversas concepções e “verdades” sobre a legitimação do meio ambiente. Em TELLES, Michelle Taveira. **Meio ambiente, justificação pública e democracia deliberativa: A legitimação democrática das decisões sobre risco ambiental**. Dissertação de mestrado, UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. pp. 12-48.

ambientalistas começam a questionar o modelo desenvolvimentista altamente prejudicial ao meio ambiente.

Durante a década de 1970, em pleno regime ditatorial, o Brasil foi um dos principais receptores das indústrias poluentes advindas do Norte, devido ao avanço da consciência ambiental desses países. Nessa mesma década, há a emergência do ambientalismo brasileiro, através da realização de campanhas de conscientização pública e denúncias, mesmo obtendo pouca repercussão na opinião pública.

Face às pressões dos movimentos nacionais e internacionais e aos próprios prejuízos visíveis causados pela degradação ambiental, realiza-se, em 1972, em Estocolmo, uma Conferência Internacional, enfatizando a relação entre a escassez de recursos e o crescimento populacional, causado pela intensa urbanização e industrialização.

Acserald afirma que essa concepção de ‘crise ambiental’, no sentido de um colapso na relação quantitativa malthusiana entre crescimento econômico *versus* base finita de recursos - desconsiderando, portanto, o processo que envolve as dinâmicas sociais e da cultura - é, ainda, uma das concepções predominantes nos debates contemporâneos, através de uma idéia de ‘consciência ambiental una’¹⁸.

O Brasil participa da Conferência de Estocolmo, em 1972, mas impulsionado pelo período de desenvolvimento econômico acelerado, lidera a aliança entre países periféricos contrários a reconhecer a importância dos problemas ambientais. Como ressalta Guimarães, citado por Leila da Costa Ferreira,

...o modelo de desenvolvimento que estava no seu apogeu em 1972 baseava-se numa forte depleção dos recursos naturais considerados infinitos em sistemas industriais muito poluentes e na intensa exploração de uma mão-de-obra desqualificada e barata¹⁹.

A posição brasileira na Conferência de Estocolmo e em toda a década de 1970 esteve baseada, portanto, na aliança tecnoburocrata militar, priorizando o crescimento econômico e o princípio da soberania nacional, o último entendido como direito à exploração dos seus recursos naturais.

A partir da década de 1980, com o processo de redemocratização e o aparecimento de novos movimentos sociais, há o crescimento na participação do

¹⁸ ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In ACSERALD, Henri (organizador). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004. p. 13.

¹⁹ FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003, p. 13.

ambientalismo brasileiro, onde o número de grupos de base cresce de aproximadamente quarenta para quatrocentos em 1985, caracterizando-se, segundo Viola e Leis²⁰, pelo seu caráter bissetorial, formado por grupos de base e agências estatais ambientais, onde há o predomínio das questões relativas à poluição urbano-rural e na preservação de ecossistemas naturais.

Já na segunda metade da década de 1980, pela “progressiva disseminação da preocupação pública com a deterioração ambiental”²¹, h

abrangente e voltada para a questão da proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos.

O primeiro grande marco jurídico da legislação ambiental nacional foi a edição da Lei 6.938 de 31/08/81, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA. A lei destaca-se por:

- Trazer para o mundo do Direito o conceito normativo de *meio ambiente*, como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos, bem como os conceitos de *degradação ambiental*, *poluição*, *poluidor e recursos ambientais*;
- Estab

Novas legislações²⁴, ampliando o ferramental de gestão iniciado pela PNMA, caracterizam a mudança legislativa em prol do meio ambiente, como a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente – Lei 9.605 de 12/02/98, a Lei 9.984, de 17/07/2000, que cria a Agência Nacional de Águas, a Lei 9.985, de 18/07/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, com importantes modificações na legislação esparsa e no Código Florestal, e a Lei 10.257, de 10/07/2001, criando o Estatuto da Cidade e consagrando na legislação, em definitivo, as conquistas relativas à manutenção da qualidade de vida no meio ambiente urbano.

Paralelo a isso, o Ministério Público também ganha um novo formato constitucional, zelando pelos novos interesses da “coletividade”, como bem ressalta Viana, ao discorrer sobre o “novo Ministério Público”, pós Constituição de 1988,

Segundo a Constituição de 1988, o Ministério Público é instituição de máximo valor: compete-lhe defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis por seus titulares. Tais incumbências fundamentam sua explícita qualificação como permanente – indicando vinculação íntima com o Estado Democrático de Direito que se busca instituir (de modo até a vedar sua eventual supressão numa reforma constitucional) e vital para a própria atividade jurisdicional – à medida que os sujeitos, cujos direitos se presumem irrenunciáveis (para compensar deficiências prováveis em seu exercício...), tenderiam a depender do Ministério Público para sua postulação e conseqüente instauração do litígio indispensável à atuação do Judiciário²⁵.

O Ministério Público tem, assim, ampliado o rol de suas funções, surgindo como instituição “reformulada”, fundamental na defesa dos interesses difusos, criando Promotorias Específicas com o objetivo de garantir uma atuação mais eficaz e assegurar um contato maior entre a sociedade civil e este órgão, na consecução de atividades destinadas à proteção Ambiental. Torna-se, assim, um dos principais agentes sociais, no âmbito jurídico, a trabalhar com a problemática ambiental.

Há, assim, no mesmo processo de fortalecimento do MP como instituição independente, a emergência da questão ambiental nos assuntos públicos, principalmente no campo judicial onde, através do MP, são encaminhadas demandas ambientais,

²⁴ Destaca-se também a importância da Lei 8.078/90, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor, aparecendo como instrumento importante na regulamentação da proteção aos interesses difusos, dentre eles, o meio ambiente.

²⁵ VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. **Democracia e cidadania: O Novo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000, p.35.

através dos instrumentos jurídicos e extrajurídicos disponíveis ao Ministério Público para a resolução dos conflitos.

No final dos anos 1980, a partir dos resultados do relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente - criada em 1984 para avaliação dos processos de degradação ambiental, cujo documento foi intitulado “Nosso Futuro Comum” - foram convocados todos os Chefes de Estado à Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), para aprovação e elaboração de um programa global para aliar o processo de desenvolvimento à sustentabilidade (desenvolvimento sustentável).

O Desenvolvimento sustentável²⁶ pressupõe uma harmonia entre os diferentes elementos constitutivos, vale dizer, investe na alteração da noção convencional de Crescimento Econômico, compreendido até então como a preponderância e prioridade da acumulação do capital sobre os demais componentes envolvidos no processo. O que implica na alteração da idéia de Consumo, buscando os parâmetros de um Consumo Sustentável.

Viola e Leis²⁷ ressaltam, na definição da problemática ambiental, o próprio processo de preparação da ECO 92, que “começa a afetar de modo cada vez mais intenso os diversos setores do ambientalismo”, onde esse movimento não restringe-se aos grupos ligados à defesa do meio ambiente, mas estende-se para além do ambientalismo multissetorial, abalando a sociedade e o Estado brasileiros de um modo geral.

²⁶ Henrique Leff, ao fazer uma crítica ao “discurso do desenvolvimento sustentável” - que obedeceria à racionalidade do mercado, preparando as condições ideológicas para a “capitalização da natureza” e a redução do ambiente à razão econômica legitimando, portanto, a economia do mercado - sinaliza para uma nova ética ambiental propondo uma revalorização da vida e do ser humano, expressando-se nas lutas de resistência a esse tipo de racionalidade neoliberal. Propõe, assim, uma nova racionalidade social e produtiva. Para o autor, o discurso predominante de desenvolvimento sustentável inscreve-se numa ‘política de representação’, que “simplifica a complexidade dos processos naturais e destrói as identidades culturais para assimilá-las a uma lógica, a uma razão, a uma estratégia de poder para a apropriação da natureza como meio de produção e fonte de riqueza”. O desenvolvimento sustentável, nessa perspectiva neoliberal apontada pelo autor, “busca reconciliar os contrários da dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico” Ver LEFF, Henrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4º edição. Petrópolis: Vozes Editora, 2005. p. 26.

²⁷ VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R.; SCHERER-WARREN, Ilse; GUIVANT, Júlia S.; VIEIRA, Paulo Freire; KRISCHKE, Paulo J. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais.** 4º ed., São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 2002., p. 136.

A partir da Conferência, há a criação da Agenda 21²⁸, elencando princípios a serem seguidos pelos países participantes. Ressalta-se, também, a ocorrência do Fórum Global, que teve como evento principal o Fórum Internacional de Ongs, com a presença de cerca de 14 mil Ongs participantes.

Apesar de apontar a frustração de muitas metas não alcançadas, tanto pela ECO 92, quanto pelo Fórum Global, Ferreira²⁹ acentua que o evento tornou-se um marco na questão ambiental, com a participação de 105 chefes de Estado, significando uma tendência sem volta, “onde cada vez mais será um parâmetro de planejamento das linhas econômicas gerais e, nesse sentido, deverá haver também um crescimento dos órgãos governamentais para a área ambiental”³⁰. Viola e Leis³¹ apontam, como sucesso da ECO 92, o avanço em relação ao plano simbólico e de conscientização em relação à proteção ambiental.

Novas perspectivas para o tratamento da questão ambiental passam a ser reformuladas, revelando aspectos, até então, ignorados, que não se limitam apenas à degradação da natureza, mas às conseqüências em relação às populações humanas atingidas pela poluição ambiental, em seus vários níveis. É repensar o meio ambiente incluindo a questão da própria justiça social, falando-se agora em justiça sócio-ambiental³².

²⁸ Principal documento da Conferência, tem como finalidade, a promoção de “ações tanto para o Poder Público como para a sociedade civil de forma a se estimular a integração entre o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção ao meio ambiente”. Ver MIRANDA, Napoleão. Remédio pra indigestão: por uma Agenda 21 participativa. In MADEIRA FILHO, Wil829 Tm (a)Tj 0.09187 0 0783439 7908 Tm (o)Tj 0.07671 0 0

O conceito de justiça ambiental parte do pressuposto de que as classes marginalizadas, os setores mais pobres da população, terminam por sofrer mais as consequências da poluição ambiental como um todo. Segundo Herculano³³, deve-se compreender como justiça ambiental

...o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas.

A autora complementa o entendimento ao conceituar a injustiça ambiental, como “mecanismos pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis”.³⁴

1.1. Os conflitos ambientais nas arenas públicas – o campo judicial

Deve-se levar em consideração que a pesquisa realizada parte de uma conceituação de meio ambiente como algo dinâmico, refletindo as disputas e interesses divergentes entre atores sociais diferentes. Vai de encontro a uma conceituação de meio ambiente delimitado biologicamente, construído aprioristicamente, mas, pelo contrário, aponta para um meio ambiente construído a partir do debate e das necessidades dos grupos envolvidos. Já não é mais possível ver o meio ambiente sem levar em consideração a dinâmica social no processo de construção desse meio.

A perspectiva adotada no presente trabalho, que tem como objeto principal a atuação do MP - através dos recursos argumentativos utilizados nas ACPs ambientais, bem como suas estratégias de ação nas disputas judiciais - levará em consideração, na análise, os conceitos de *arenas públicas* e *disputa* utilizados por Fuks, relacionando a atuação do MP aos outros atores sociais envolvidos.

Fuks, ao estudar as disputas jurídicas ambientais ocorridas no Rio de Janeiro e procurando caracterizar as ordens de justificação que tendem a vigorar na questão

Sobre o surgimento do conceito de Justiça Ambiental e sua repercussão no Brasil, ver ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Organizadores). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004; MADEIRA FILHO, Wilson (Organizador). **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: PPGSD, 2002.

³³HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social**: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil, 2002. p.2. Disponível em: www.anppas.org.br. Acesso em 10/12/2006.

³⁴ Idem, p.2.

ambiental, trabalha os conflitos ambientais como “construções históricas, mediadas por dispositivos culturais e estratégias sociais”³⁵, procurando compreender, assim, “o processo social complexo e heterogêneo por meio do qual bens culturais intangíveis (crenças, idéias e valores) são disseminados e assimilados”³⁶.

Levando em consideração a questão ambiental como problema social construído através de “processos sociais responsáveis pela emergência de um novo assunto público”³⁷, o autor utiliza o conceito de ‘sistemas de arenas públicas’ como o local onde ocorre, entre outros fenômenos, “as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, os conflitos processados pelos tribunais e a definição de políticas públicas”.³⁸

Para o autor, o processo de definição das questões ambientais como problemas sociais ocorreria nas duas dimensões presentes nas arenas públicas, quais sejam, o debate e a ação, onde haveria uma interação permanente entre os dois, assumindo a forma de reforço recíproco.

O processo ocorrido dentro das arenas públicas emerge “da disputa sediada em espaços específicos, entre uma (virtual) pluralidade de versões, embora as condições diferenciadas de participação impliquem vantagens para certos atores e silêncio dos outros”. O campo judicial aparece como uma arena específica na qual a questão ambiental será tratada, não desconsiderando, todavia, a possibilidade de interação entre as outras arenas públicas.

O autor trabalha a entrada da temática ambiental nas arenas públicas de ação, ressaltando as lutas simbólicas e as divergências em torno dos próprios interesses presentes no debate ambiental. Assim,

(...)nesta arena em que o meio ambiente emerge e evolui como problema social, há possibilidade de consenso ou, até mesmo, de uma universalidade socialmente construída, mas nunca como resultado dos reflexos imediatos de condições objetivas ou de uma universalidade deduzida, *a priori*, a partir de conceitos e princípios³⁹.

³⁵Trabalhando com a perspectiva da questão ambiental como problema social, sua finalidade reside em fazer uma abordagem original do processo de incorporação social da questão ambiental, investigando no âmbito dos conflitos judiciais, a emergência e a disputa pela definição do meio ambiente no Rio de Janeiro e destacando os contornos locais desse novo tipo de problema social. Ver FUKS, Mario. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001. p. 11.

³⁶ Idem, p. 15.

³⁷ Idem, p. 15.

³⁸ Idem, p. 15.

³⁹ Idem, p. 44.

Os recursos argumentativos, no campo jurídico, vão ter um importante papel na dinâmica que envolve a definição dos assuntos e problemas públicos, partindo de uma compreensão do direito “de acordo com a qual aqueles princípios, valores e idéias mais gerais que o constituem agem ‘por dentro’, no sentido de que são eles que, em grande medida, organizam os argumentos gerados no âmbito das instituições públicas”⁴⁰.

Em relação à pesquisa nos processos judiciais, Fuks utiliza o conceito de disputa, em vez de litígio, pela sua amplitude - tendo em vista a incorporação de outras modalidades de conflitos e possibilitando a investigação de fenômenos mais gerais “que, direta ou indiretamente, interagem com a dinâmica do processo judicial”- já que “mais relevante do que o processo judicial em si é o contexto argumentativo que ele se insere”⁴¹.

Sobre a atuação do Ministério Público, Fuks destaca sua importância na arena de debate público, afirmando que este é o principal responsável pelo contínuo recurso aos meios judiciais de proteção ao meio ambiente no Rio de Janeiro sendo, também, além do principal ator das Ações Cíveis Públicas, o pólo catalisador do encaminhamento de denúncias ambientais. Há, portanto, um processo de interação entre representantes do MP e a população que o procura para a definição do conflito ambiental.

Em relação ao conceito de ‘sistema de arenas públicas’ utilizada pelo autor, há uma aproximação com os elementos do *campo jurídico*, extraída da construção teórica dos campos⁴², de Pierre Bourdieu. Considera-se campo jurídico como um campo de lutas onde as práticas e os discursos jurídicos obedecem a uma lógica específica, duplamente determinada:

...por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o

⁴⁰ Idem, p. 64.

⁴¹ Idem, p. 30.

⁴² O campo, em Bourdieu, é um universo intermediário, um espaço ou ‘microcosmo’ relativamente autônomo, dotado de leis próprias, onde estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem seu objeto próprio, como é o caso do campo literário, artístico, jurídico ou científico. O que determina a existência dentro de um campo são os interesses específicos, através dos agentes dotados de *habitus* e das instituições, no interior do campo. Em BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência:** por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 20.

espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas⁴³.

Bourdieu descarta, assim, tanto uma visão internalista do direito - onde o mesmo é visto como ciência ‘pura’ (teoria kelseniana), independente de fatores externos, como constrangimentos e pressões sociais - como a visão externalista, oposta à primeira, onde o direito seria o *reflexo direto* das relações de força existentes, ou como instrumento de dominação da classe dominante, a partir da análise marxista estruturalista.

As duas abordagens, enfim, descartariam a existência, no campo jurídico, de um “universo social relativamente independente em relação às pressões externas, no interior do qual se produz e se exerce a autoridade jurídica, forma por excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado”⁴⁴.

No campo jurídico há, como nos outros campos, lutas pela detenção de maior capital, este entendido como capital econômico, cultural, social e simbólico que confere aos agentes e instituições maior poder dentro do próprio campo. O capital simbólico⁴⁵ seria uma espécie de síntese dos demais, correspondendo ao conjunto de rituais de reconhecimento e prestígio social.

Há, assim, uma luta travada dentro dos campos, pelos que detêm maior capital e, conseqüentemente, maior poder simbólico, assegurando a prevalência dentro do campo e contribuindo para assegurar “a dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica)”⁴⁶.

No campo jurídico, como no conceito de arenas públicas em Fuks, há interação com os outros campos (já que o campo, em si, é relativamente autônomo), como o campo do poder (metacampo) e o campo social, devendo-se levar em consideração,

⁴³ BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 8º edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 211.

⁴⁴ Idem, p. 211.

⁴⁵ THIRY, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. In: **Revista de Administração Pública**, ISSN 0034-7612, v. 40, n. 1 Rio de Janeiro jan./fev. 2006. Disponível em www.scielo.br.

⁴⁶ Segundo Bourdieu, o poder simbólico “é o poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário (...) O Poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder”. Em BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 8º edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 15.

o conjunto das relações objetivas entre o campo jurídico, lugar das relações complexas que obedece a uma lógica relativamente autônoma, e o campo do poder e, por meio dele, o campo social no seu conjunto. É no interior deste universo de relações que definem os meios, os fins e os efeitos específicos que são atribuídos à ação jurídica⁴⁷.

O conceito de arenas públicas adotado por Fuks, todavia, é mais abrangente que o conceito de campo jurídico, já que incorpora, dentro das arenas públicas, outros atores sociais que interferem diretamente nos recursos argumentativos presentes nessa esfera, como os setores da sociedade civil, a mídia, entre outros. Já no campo jurídico, que é o “lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito”, encontram-se agentes investidos de competência social e técnica para interpretar, através das normas e doutrinas, a visão do direito que irá prevalecer.

Pelas próprias características do campo jurídico - a retórica da autonomia, da neutralidade e da universalidade, através do uso da linguagem jurídica, tendente ao tecnicismo e à impessoalidade, diferenciando-se da linguagem popular - há um distanciamento dos ‘profanos’, ou leigos, legitimando apenas os agentes com competência, ou capital específico, à entrada e permanência no campo. Deslegitima, portanto, a entrada no campo de quem não possui o saber técnico, especializado, deixado aos detentores do capital/poder para dizer o direito.

Acserald⁴⁸, ao trabalhar os conflitos ambientais, destacando os processos sociais, políticos e simbólicos, que contribuem para a construção dos sentidos hegemônicos da questão ambiental, parte da perspectiva de Bourdieu, ao tratar das lutas de diferentes agentes e com diferentes capitais⁴⁹ dentro do campo social, pela apropriação material e simbólica do meio ambiente.

O meio ambiente, para o autor, é uma construção histórica, variável no tempo e no espaço, onde as sociedades apresentam ‘diferentes significados culturais’ e lógicas

⁴⁷ BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 8º edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.p. 241.

⁴⁸ ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In ACSERALD, H. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará. 2004. pp. 13-35.

⁴⁹ Para a questão ambiental, o autor trabalha o conceito de capital material na distribuição de poder. Capital material “resultaria tanto da capacidade de influência dos sujeitos sobre os marcos regulatórios jurídico-políticos do meio ambiente, como da operação de mecanismos econômicos de competição e acumulação ou do exercício da força direta”. ACSERALD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSERALD, H. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 2004. p. 23.

próprias de apropriação do mundo material⁵⁰. Mais que lutas por recursos ambientais, são lutas por sentidos culturais, valorizando, portanto, a luta simbólica em sua definição.

O autor parte da análise do meio ambiente como terreno contestado material e simbolicamente. Ao trabalhar com o meio ambiente como objeto político, ele torna-se, assim, um campo de forças, com a disputa pela legitimação do discurso sobre o seu significado e sua abrangência, bem como pela sua apropriação material.

O que vai prevalecer, portanto, em termos do que é ou não ambientalmente benigno, dependerá das lutas simbólicas, através da “legitimação/deslegitimação das práticas de apropriação da base material da sociedade”.⁵¹

Destaca os conflitos ambientais como uma quebra no ‘acordo simbiótico’ que se dá entre os agentes e grupos envolvidos, desequilibrando o campo e as relações. Os conflitos ambientais seriam

...aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrente do exercício das práticas de outros grupos⁵².

No interior do campo, através das lutas pelos sentidos culturais do meio ambiente, é de fundamental importância as diferentes estratégias discursivas abordadas pelos atores sociais, utilizadas para legitimar e universalizar causas parcelares, remetendo à importância da luta simbólica, expressão das próprias tensões existentes nos processos de reprodução dos modelos de desenvolvimento.

As estratégias discursivas fazem parte, portanto, das lutas simbólicas para definição do meio ambiente ocorrendo a “ecologização das justificações, ou seja, o argumento ambiental integrará distintas ‘ordens de justificação’, que universalizam causas parcelares”⁵³. O autor acha importante a construção dos discursos para legitimação da apropriação, mas esta não seria suficiente, já que deixa de lado as mudanças nas condições de luta por apropriação do território.

⁵⁰ Henri Acserald distingue três práticas de apropriação do mundo material, a apropriação técnica, social e cultural. A forma técnica, mais direta, é integralmente condicionada pelas práticas sociais, através das opções da sociedade e pelas práticas culturais, através dos modelos culturais prevaletentes. Idem, p. 15.

⁵¹ Idem, p. 19.

⁵² Idem, p. 26.

⁵³ Citando outros autores que trabalham a temática, Acserald complementa que mais importante que a atestação científica dos argumentos, tornam-se mais decisivas as estratégias discursivas de persuasão, “enquanto pretensão a tornar gerais objetivos determinados”. Idem, p. 19-20.

Na definição da questão ambiental, Acserald, como Fuks, leva em consideração os projetos culturais dominantes de assimilação de conceitos e práticas, atentando-se para as lutas constantes, dentro do campo, já que o mesmo é dinâmico e depende da (re)distribuição do capital (tanto social, econômico, político, material) entre os agentes.

A perspectiva do autor é levar em consideração o papel da diversidade sociocultural e o conflito entre distintos projetos de apropriação e significação do mundo material, já que os modelos e políticas dominantes, adotados para a questão ambiental, refletem a distribuição desigual de capital, privilegiando agentes com maior capital simbólico, ao impor, através das estratégias discursivas e pela apropriação material, pontos de vista dominantes que induzem a uma concepção única e válida do meio ambiente. Só assim seria possível o delineamento de um quadro analítico capaz de orientar políticas públicas ambientais com atributo de efetividade e legitimidade democrática⁵⁴.

As estratégias discursivas, portanto, são utilizadas para legitimar situações de desigual distribuição de poder entre os agentes, refletindo-se nos próprios argumentos presentes na definição da questão ambiental.

Já, por exemplo, no pensamento de Habermas, inserido na tradição de uma teoria da argumentação, a finalidade é garantir um espaço público discursivo, através da ‘ética do discurso’⁵⁵. Busca-se, através do agir comunicativo, um consenso válido racionalmente, através do *télos lingüístico do entendimento*, onde não serão válidos os consensos baseados em interesses de determinados grupos ou interesses individuais.

O agir comunicativo, fundamental na teoria de Habermas, situa-se entre o discurso e o mundo da vida⁵⁶, onde o mecanismo utilizado é o entendimento lingüístico. O agir comunicativo vai explicar como é possível a integração social ‘através de energias aglutinantes de uma linguagem compartilhada intersubjetivamente’, obrigando

⁵⁴ O que seria, segundo o autor, de vital importância na questão ambiental são as estratégias discursivas de persuasão, onde a defesa do todo ambiental é construído a partir da defesa de projetos parcelares.

⁵⁵ FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, Política e Direito**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 73.

⁵⁶ O ‘mundo da vida’ habermasiano vai ser constituído por elementos de cultura, da sociedade e da personalidade, o que, no processo de modernização capitalista global, com todos os riscos inerentes do mercado, acabou por ‘colonizá-lo’. O autor tenta, assim, resgatar o potencial emancipatório da razão ao afirmar que a modernidade é um projeto inacabado: a solução seria, assim, o agir comunicativo, abolindo com a colonização do mundo da vida através de uma perspectiva dialógica.

os sujeitos a utilizar os critérios públicos de racionalidade de entendimento, em vez de levarem em conta apenas seus interesses estratégicos⁵⁷.

Quem age comunicativamente, assim, não se depara com o “ter que” prescritivo de uma regra de ação e, sim, com o “ter que” de uma coerção transcendental fraca (derivado da validade deontológica de um mandamento moral, da validade axiológica de uma constelação de valores proferidos ou da eficácia empírica de uma regra técnica), não oferecendo nenhuma orientação concreta do que o sujeito deve fazer como a razão prática se propunha.⁵⁸

Nesse processo de entendimento e utilização da linguagem para tal, o participante utiliza-se do enfoque performativo ao invés do enfoque objetivador, onde enquanto no primeiro traduz a idéia do agir comunicativamente, o segundo traz a idéia da busca pelos seus próprios interesses, o individualismo, o próprio sucesso do participante. Quando o participante assume o papel do enfoque performativo as energias de ligação da linguagem podem ser mobilizadas para a coordenação de planos de ação.⁵⁹

Essa idéia de enfoques performativo e objetivador traz similaridade à noção de diálogo em Chaïm Perelman⁶⁰, outro importante autor da teoria da argumentação. Em Perelman, quando este trabalha o conceito de diálogo, distingue o *diálogo erístico* do *debate heurístico*.

No debate heurístico, que representaria na teoria habermasiana o enfoque performativo, o diálogo é visto não como um debate, onde cada participante tenta defender seus pontos de vista e suas teses, mas como uma discussão, onde os interlocutores buscam honestamente e sem preconceitos a melhor solução de um problema controvertido. A discussão seria vista, assim, como uma busca sincera da verdade. Já o debate erístico, onde a busca dos interlocutores é a vitória, aproxima-se do conceito de enfoque objetivador.

⁵⁷ HABERMAS, Jurjën. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, Volume I, 2003. p. 45. A *racionalidade comunicativa habermasiana* é definida pela pragmática da linguagem, que tem como tarefa mapear as condições que tornam possível o agir comunicativo. Na busca dessas condições para viabilizar sua teoria, Habermas chega em quatro pretensões de validade – verdade, retitude, veracidade e inteligibilidade – e, ainda, ao princípio do discurso, onde “nada pode ser reivindicado como válido a não ser aquilo que possa ser fundamentado racionalmente mediante argumentos”. Ver também DUTRA, Delamar Volpato. **Razão e Consenso em Habermas.** Florianópolis: UFSC. 2005. p. 10.

⁵⁸ HABERMAS, J. *Op. Cit.*, p. 20.

⁵⁹ Idem, p. 36.

⁶⁰ PERELMAN, C. e OLBRECHTS-TYTECA, L. **Lógica Jurídica:** nova retórica. Tradução de Vergínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

O entendimento, indispensável para que ocorra a ação comunicativa, realiza-se devido à nossa admissão, num sentido transcendental, de um mínimo de condições que permitam a argumentação,

...ao assumirmos um discurso prático, pressupomos inevitavelmente uma situação ideal de discurso que, baseado na força de suas proposições formais, só permite consenso através de interesses generalizáveis (...). Está baseada apenas em normas fundamentais do discurso racional que precisamos sempre pressupor, se usarmos de algum modo o discurso. Isso se quisermos, o caráter transcendental da linguagem ordinária”.⁶¹

O consenso obtido através da argumentação representa a vontade racional, onde não haja nenhuma coação e onde se esteja buscando o que seja racionalmente aceitável, utilizando-se, para tal, dos melhores argumentos. Estes, dentro da lógica do agir comunicativo, teriam como pano de fundo “standards”, aceitos socialmente. Ocorre que os mesmos podem ser substituídos por outros mais fortes, estabelecidos em novas bases, se o contexto em que eles se inserem for modificado e “novos standards” aparecerem: para isso ocorrer é necessária a modificação do contexto através dos processos de aprendizagem⁶².

Essa vontade racional não pode seguir uma norma que não seja aceita universalmente, devendo ser regida pela racionalidade comunicativa, e necessitando, por isso, ser sempre aceita por qualquer ser racional, dentro dessa “comunidade ideal”, o que só poderá ser realizado através do processo da argumentação. Dentro dessa nova racionalidade comunicativa, o direito tem um papel central como sistema capaz de garantir que a racionalidade comunicativa ocorra, para que a própria legitimidade democrática se efetive, baseada numa esfera pública autônoma de argumentação e debate.

Para chegar à análise conceitual de legitimidade no direito, Habermas parte da idéia do desencantamento deste: com a evolução social, as sociedades vão se tornando cada vez mais complexas e o direito passa a ser apenas um sistema entre os outros, autonomizando-se e reduzindo-se a uma única dimensão da sociedade. Ele perde seu papel central, sua dimensão deontológica e as relações sociais passam a ser integradas através das relações de produção.

⁶¹ HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1980. p. 139.

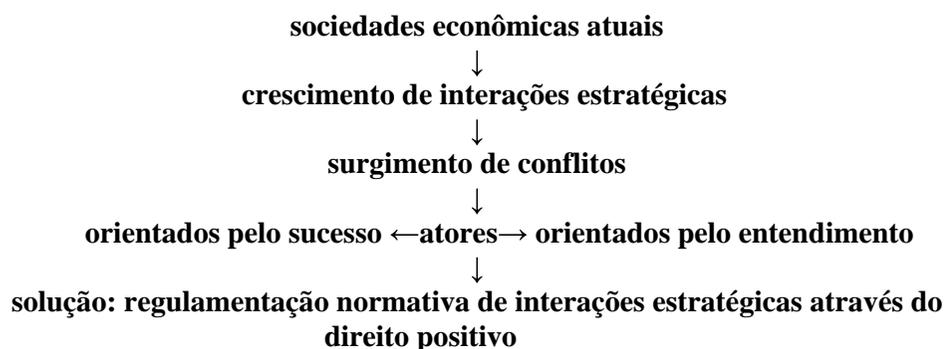
⁶² HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. *Op. Cit.*, p. 57.

Como há uma maior diferenciação social nas sociedades complexas, as instituições antes fortes, vão perdendo sua força de convicção e os interesses vão se divergindo, em busca cada vez mais do sucesso individual e onde, então, as certezas do mundo da vida vão gerando o grande problema da sociedade moderna, que é a estabilização da nova ordem social no mundo atual.

A tensão entre facticidade e validade aparece no modo de integração de indivíduos socializados, colocando exigências elevadas para a manutenção de ordens sociais. Essa tensão⁶³emigra para pressupostos comunicativos, aparecendo no interior do próprio modo de coordenação da ação onde, como dito antes, a linguagem orientada ao entendimento terá um papel funcional essencial.

O direito, portanto, terá um papel central e sua responsabilidade será a socialização entre as pessoas, procurando amortizar as tomadas de posição em relação a pretensões de validade criticáveis. Esses pressupostos comunicativos, apesar de possuírem um conteúdo ideal, têm que ser admitidos factualmente, mesmo que aproximativamente, pelos participantes.

O quadro ilustrativo abaixo é utilizado para resumir o problema da sociedade atual e mostrar a solução dada pelo direito:



O direito possibilitaria, então, que duas dimensões excludentes - O agir orientado pelo sucesso e o agir orientado pelo entendimento - estabelecessem uma polarização, e com isso pudessem, sob a condição de uma incompatibilidade percebida entre facticidade e validade, obter a integração social e a resolução não violenta dos conflitos através da aceitabilidade racional pelo diferentes tipos de sujeitos.

⁶³ Para estabilizá-la é que o direito positivo aparece como um *médium* capaz de explicar como se dá essa reprodução da sociedade levando-se em conta as pretensões de validade transcendentais, da forma como o direito vai se posicionar na sociedade. Ele vai possibilitar a criação de comunidades extremamente artificiais, cuja coesão resulta simultaneamente da ameaça de sanções externas e da suposição de um acordo racionalmente motivado. Idem, p. 25.

A idéia central habermasiana do direito é que

...este permite que se substitua um tipo de integração social, baseado numa convicção ou consenso circunscrito, por um baseado num consenso não- circunscrito, na medida em que os *déficits* motivacionais decorrentes do precário consenso (ou mesmo do dissenso) de um agir comunicativo não circunscrito sejam supridos pela dimensão coativa das normas jurídicas⁶⁴,

Essa dimensão coativa só será válida se for deduzida de uma **expectativa de legitimidade**, por pressupor que a própria sociedade a instituiu, para que não perca seu poder de integração social.

O lugar de integração social, na teoria habermasiana, será o processo de legislação, destacando-se o papel do cidadão na hora de acordar sobre os princípios normativos de regulamentação: os cidadãos devem participar na condição de sujeitos de direito que agem orientados não apenas pelo sucesso, mas pela busca de um consenso que seja resultado do interesse comum. O cidadão habermasiano seria, portanto, aquele que deixaria seus interesses privados de lado, abandonando o enfoque orientado para o sucesso, buscando o outro enfoque, o performativo, visando o entendimento através da prática intersubjetiva⁶⁵.

Conferindo centralidade à ação social, Habermas propõe uma posição central no conceito de esfera pública como arena de formação da vontade coletiva. O espaço público habermasiano é aquele

(...) espaço de debate público, do embate dos diversos atores da sociedade. Este espaço discursivo vincula-se a um projeto de práxis democrática liberal, em que a sociedade civil se torna uma instância deliberativa e legitimadora do poder político, em que os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos⁶⁶.

Sua idéia é que, utilizando-se da racionalidade comunicativa, os cidadãos busquem um consenso racional, at n r ds a, se o oncu o n ç ue

“teoria do discurso”, como aponta Farias⁶⁷, “... o grande problema em relação à ética do discurso de Habermas é o de que a sua visão, estritamente formal ou ‘procedimental’, não possibilita encarar a questão do conteúdo das regras de validade da *práxis*”.

Outra crítica à sua teoria é que essa “ética do discurso” admitiria apenas discursos consensuais, apenas o consenso como critério de universalização⁶⁸, não servindo para o dissenso, o que não resolveria o grande problema das sociedades complexas, dado o pluralismo existente, pela divergência dos interesses dos atores sociais. Há que se levar em conta também os interesses legítimos das minorias; a busca de uma solução, apesar do dissenso.

Sua teoria, portanto, não teria aplicação prática, pelo menos no ordenamento jurídico brasileiro, onde a “argumentação” encontra-se viciada, onde não se realiza o enfoque performativo, prevalecendo sempre o objetivador; a busca contínua da satisfação de interesse pessoais através da criação de leis que satisfazem apenas, em muitos casos, uma minoria ligada ao poder, baseada num dito “consenso da maioria”.

Tanto nas ‘arenas públicas’ em Fuks, como no campo jurídico em Bourdieu e na construção de Acserald, o que deve ser levado em consideração para análise das disputas são os diferentes capitais (poder) em jogo, o que significa dizer que o “consenso” tende à consolidação de interesses parcelares dominantes.

Levar em conta, assim, dentro dos litígios ambientais, outros aspectos que não os estritamente jurídicos, através das estratégias discursivas e de ação, para além do processo, auxilia na problematização da questão ambiental no Brasil, contribuindo para a sua compreensão dentro da arena jurídica de resolução dos conflitos.

⁶⁷ FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, Política e Direito**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p.127.

⁶⁸ Idem, p. 128.

2. MINISTÉRIO PÚBLICO E NOVOS DIREITOS: DO NOVO FORMATO INSTITUCIONAL À REESTRUTURAÇÃO DO SEU QUADRO ADMINISTRATIVO

A questão central nesse capítulo é analisar, através do histórico institucional do MP, os caminhos que o levaram de uma instituição vinculada e fluida, a uma instituição independente dos demais poderes e com a missão de ser a fiscalizadora dos interesses da sociedade, ampliando seu leque de atuação.

Trata-se de uma análise que busca “lançar a luz da história”⁶⁹ sobre o objeto de estudo, não procurando, com isso uma linearidade, uma “evolução” do Ministério Público, mas um trabalho crítico que procurará na História, não uma legitimação, mas uma contribuição que o faça pensar enquanto instituição dentro de um processo de formação política brasileira, carregada de contradições e jogos de interesses, e onde o Direito, enquanto discurso jurídico⁷⁰ no processo de legitimação do Estado, possui um papel fundamental.

Não apenas partindo das conquistas através das leis orgânicas que estruturaram a instituição, importante também é avaliar o peso político por detrás desse processo. A partir dos anos 1980, com o processo de “democratização social”⁷¹ - operando uma

⁶⁹ SCHORSKE, Carl. **Pensando com a História**: indagações na passagem para o modernismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 254. O autor, nesse trabalho, discute a importância da interdisciplinaridade na construção do conhecimento; tanto a relação da história com outras disciplinas, como estas e a própria história, procurando, todavia, um compromisso da ciência com o registro não apenas da continuidade, mas da mudança.

⁷⁰ A ideia de ‘discurso jurídico’ é vista aqui como parte do processo de ideologização que perpassa pela formação das instituições de controle social, onde a mudança jurídica é tida como “fruto do conflito de classes sociais que tentam adequar as instituições de controle social aos seus fins, impor e manter um sistema específico de relações sociais”. NEDER, Gizlene. **Discurso jurídico e Ordem Burguesa no Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1995. p. 14.

⁷¹ Para Werneck Viana, a democratização social e a institucionalidade da democracia política, presentes no *Welfare State*, “estariam no cerne do processo de redefinição das relações entre os três poderes, ensejando a inclusão do Poder Judiciário no espaço da política”. Ver WERNECK VIANA, Luiz;

revolução processual com a proteção jurídica de direitos difusos e coletivos, através da *judicialização da política*⁷² - a instituição vai se delineando sob uma nova perspectiva, o que é consolidado com a Constituição Federal de 1988.

No processo de judicialização da política, há a criação de uma nova arena pública em torno do Judiciário, onde “os procedimentos políticos de mediação cedem lugar aos judiciais, expondo o Poder Judiciário a uma interpelação direta de indivíduos, de grupos sociais e até de partidos”⁷³. Nesse contexto institucional, “além de expressar um movimento de invasão do direito na política e na sociabilidade, tem dado origem a um novo personagem de *intelligentzia*: os magistrados e os membros do Ministério Público”⁷⁴. Segundo Garapon, citado por Viana *et alli*, seriam os “guardiões das promessas”, os portadores das expectativas de justiça e dos ideais da filosofia.

O novo “perfil” do Ministério Público não surge, portanto, apenas das alianças políticas conseguidas pela instituição, que já crescia em poder político em pleno regime autoritário. Outros aspectos devem ser considerados, como, por exemplo, o surgimento de novos direitos sociais que precisavam de regulação e de instrumentos que os viabilizassem.

Há, assim, novas funções atribuídas ao órgão, responsável agora não apenas pela persecução penal, mas pela proteção dos direitos metaindividuais, necessitando de melhora no aparato institucional para o atendimento das demandas, principalmente em relação aos direitos coletivos e difusos. Em outubro de 2006 foi apresentado, através da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Ministério da Justiça, em parceria com a CONAMP – Conselho Nacional do Ministério Público e CPPG – Conselho Nacional

CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha Melo; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p.22.

⁷² A judicialização da política, segundo Werneck Viana, seria a adjudicação ao Poder Judiciário de funções de controle dos poderes políticos. Assim, “a linguagem e os procedimentos do direito, (...), mobilizam o Poder Judiciário para o exercício de um novo papel, única instância institucional especializada em interpretar normas e arbitrar sobre sua legalidade e aplicação, especialmente nos casos sujeitos a controvérsia”. Em WERNECK VIANA *et alli*. *Op. Cit.*, p. 20. A judicialização inicia-se, no Brasil, com a tentativa de transformação dos conflitos trabalhistas, os primeiros direitos sociais a se constituírem, retirando-os do campo privado para o público, através da regulação dos conflitos pelo Poder Judiciário. Santos, ao trabalhar a construção da cidadania no Brasil, ressalta que os direitos de cidadania primeiramente se deram após a regulação institucional dos trabalhadores, considerando cidadãos apenas aqueles que tivessem inscritos como trabalhadores formais, o que conceituou de *cidadania regulada*. Ver também SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda. 1979.

⁷³ WERNECK VIANA *et alli*. *Op. Cit.*, p. 23.

⁷⁴ *Idem*, p. 23.

dos Procuradores de Justiça, o primeiro diagnóstico⁷⁵, de âmbito nacional, do Ministério Público dos Estados, com a finalidade de levantar dados e informações sobre o Ministério Público para melhoria em sua atuação, bem como desenvolver estratégias para o fortalecimento institucional.

Uma das preocupações apontadas no relatório refere-se ao número de servidores da instituição, havendo grande defasagem se comparado ao número de servidores do Poder Judiciário, onde “para cada servidor ativo do Judiciário, existem 0,07 servidores do MP”⁷⁶.

Revela-se, enfim, a preocupação na eficácia da atuação do Ministério Público Estadual e, também, na tentativa de uniformização dessa atuação em todo Brasil, apesar das diferenças existentes em cada Estado em relação à estrutura administrativa e verbas institucionais.

2.1. A reestruturação do Ministério Público – da vinculação aos Poderes à consolidação do perfil constitucional

O Ministério Público, em relação às suas atribuições institucionais, anteriores às suas novas funções conquistadas na década de 1980, restringia-se à acusação criminal e à fiscalização da lei nos casos que envolviam direitos indisponíveis da sociedade⁷⁷. A

⁷⁵ O trabalho foi coordenado pela professora Maria Tereza Sadek e consistiu, basicamente, no levantamento do perfil demográfico e sociológico dos promotores de justiça e procuradores, o relacionamento do MP com várias instituições, como o Executivo, o Legislativo e a Imprensa, valores gastos com o órgão, vencimento dos membros, comparação entre os MPs Estaduais, entre outras pesquisas. Ver SADEK, Maria Tereza; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Raio-X do Ministério Público Brasileiro. In: **Revista Jurídica Consulex**. Ano XI, n.º 248. Brasília: Consulex, 15 de maio de 2007. pp. 26-35.

⁷⁶ SADEK, Maria Tereza; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Raio-X do Ministério Público Brasileiro. In: **Revista Jurídica Consulex**. Ano XI, n.º 248. Brasília: Consulex, 15 de maio de 2007. p. 26.

⁷⁷ Suas atribuições e funções, em sua formação, não foram lineares, nem cumulativas. O que se pode notar, como homogeneidade nesse processo, é a vinculação a um dos Poderes instituídos, principalmente ao Executivo - sendo nomeado pelo representante deste Poder desde a Constituição Imperial de 1824. Nas Constituições anteriores à Constituição Federal de 1988, portanto, o MP aparece vinculado à defesa dos interesses do Estado, ora como representante judicial da União (Constituições de 1937, 1946 e 1967), ora como órgão de cooperação governamental (Constituição de 1934). Ao MP também cabia a acusação criminal pública (mas sem exclusividade) e, após a Constituição de 1937, já seguindo às regulamentações infraconstitucionais, também cabia-lhe o parecer processual sobre interesse individual indisponível. Para o aprofundamento sobre as mudanças institucionais do Ministério Público anteriores à Constituição, bem como suas conquistas infraconstitucionais ver MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002; VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. **Democracia e Cidadania: O Novo Ministério Público Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2000. pp. 46-72; SALLES, Carlos Alberto. Entre a razão e a Utopia: A Formação Histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (coordenadores). **Ministério Público II: Democracia**. São Paulo: Atlas Editora, 1999. pp. 13-41; SAUWEN FILHO, João Francisco.

partir do Código de Processo Civil de 1973, a função de “fiscal” dos interesses indisponíveis da sociedade é reforçado, onde inicia-se a mudança funcional do Ministério Público na defesa do *interesse público*⁷⁸, ainda na constância do regime ditatorial.

Salles aponta que a consolidação do Ministério Público no âmbito das Constituições, “não é exatamente significativa e proporcional a sua evolução institucional. Até então, as diversas constituições estabeleceram *como era*, mas não disciplinaram *o que era e para que era* o Ministério Público”.⁷⁹

Cabe ressaltar que o início de suas conquistas - enquanto instituição ainda vinculada a um dos Poderes - deve-se, principalmente, ao *lobby* direto com o Poder Executivo, como ressalta Macedo Júnior⁸⁰,

A estratégia política adotada com grande sucesso durante a primeira e a segunda fase da evolução institucional (1940-1980) consistiu basicamente no fortalecimento do poder político do Ministério Público **por meio do lobby direto junto ao Poder Executivo ao qual a instituição estava formal e substancialmente atrelada**. (...) O contato direto com o Poder executivo e a utilização extensiva da estratégia dos afastamentos de vários dos membros da instituição para o exercício de cargos junto aos poderes Executivo e Legislativo constituiu um capítulo de uma estratégia bem-sucedida de fortalecimento institucional. (grifo nosso)

Suas conquistas deram-se mais no processo de codificação da legislação brasileira, a partir do Código Civil de 1916, trazendo ao Ministério Público atribuições cíveis, onde sua atuação, até então, dava-se exclusivamente na esfera criminal.

Cabe observar que o Ministério Público conquistou um ‘estatuto’ jurídico, ligado à prática judiciária e à exigência de sua atuação em diversas modalidades do processo, muito antes de conquistar um estatuto legal e constitucional que lhe desse organicidade e estabilidade institucional⁸¹.

Há, assim, no campo das atribuições cíveis, um significativo aumento da participação do Ministério Público, apesar das suas restrições quanto à sua organicidade e institucionalização. A partir do Código Civil de 1916, o Ministério Público recebe a

Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 110-224.

⁷⁸ Essa mudança funcional na defesa do interesse público será discutida em momento oportuno.

⁷⁹ SALLES, Carlos Alberto. *Op. Cit.*, p. 144.

⁸⁰ MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (coordenadores). *Op. Cit.*, p. 111.

⁸¹ SALLES, Carlos Alberto. Entre a razão e a Utopia: A Formação Histórica do Ministério Público. In VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (coordenadores). **Ministério Público II: Democracia.** São Paulo: Atlas Editora, 1999. p. 27.

missão de exercer diversas atribuições também no campo cível, através das curadorias cíveis, na defesa dos interesses dos menores, na defesa dos ausentes, no interesse das fundações, com legitimidade para promover a ação de nulidade de casamento, entre outras atribuições. Com o Código Penal de 1941, o Ministério Público passa a ter a legitimidade exclusiva na titularidade da ação penal.

Somente com o Código de Processo Civil de 1973, no contexto do regime ditatorial, é que o Ministério Público ganha um tratamento sistemático em suas atribuições, passando a interferir diretamente nas causas onde o interesse da sociedade se mostrasse indisponível.

Apesar da concepção liberal clássica dominante sobre a disponibilidade dos direitos e da autonomia da vontade, também, em paralelo, havia o entendimento de que o Estado, em determinadas situações, deveria proteger os interesses indisponíveis e os incapazes de se proteger juridicamente, em íntima relação com o papel predominante do Estado Brasileiro patriarcal, protecionista, de tutelar os direitos dos menos favorecidos.

O Ministério Público, vinculado ao Poder Judiciário⁸², e após, ao Executivo, era a instituição apta a ser a curadora desta sociedade “fragilizada”, naquele momento, até mesmo pela sua vinculação e dependência aos Poderes Estatais.

Nesse contexto, com novas atribuições relativas a interesses indisponíveis da sociedade, é que o Ministério Público vai ganhando força para legitimar-se enquanto curador dos interesses difusos, coletivos e sociais, ao mesmo tempo em que abre caminho para sua independência frente aos demais poderes, o que se consolida, após várias conquistas infraconstitucionais, com a Constituição Federal de 1988.

2.1.1. Interesse Público: da Administração Pública ou da Sociedade?

Importante ressaltar a própria mudança no conceito de interesse público em paralelo às conquistas do MP, o que interessa para a compreensão do seu fortalecimento enquanto defensor dos interesses coletivos. Antes vinculado aos interesses da Administração Pública, novas discussões vão surgindo a respeito do que poderia ser tutelado como interesse público pela instituição.

⁸² O Ministério Público esteve vinculado tanto ao Judiciário quanto ao Executivo. Na Constituição de 1937, esteve vinculado ao Executivo, sendo fortemente controlado por Getúlio Vargas. Na Constituição de 1946, ficou desvinculado dos três Poderes, voltando a vinculação ao Poder Judiciário na Constituição de 1967. Já com a Emenda Constitucional de 1969 ficou novamente vinculado ao Executivo.

Há, assim, uma transição, tanto doutrinária quanto jurisprudencial, para adequar o interesse público ao interesse social, auxiliando na legitimação da instituição como “protetora da sociedade” e também na desvinculação com os demais poderes, já que os interesses sociais poderiam colidir com os interesses da Administração Pública.

Segundo Arantes⁸³

A construção dessa nova categoria de interesse público alimentou, já nos anos de 1970, o discurso pró-independência institucional do Ministério Público, dentro de uma lógica de reforço mútuo: se o interesse é mais do que individual, não pode ser deixado à mercê do princípio da disponibilidade e requer algum tipo de tutela pública, e nesse ponto o Ministério Público era um dos poucos credenciados à função de tutor.

No Código de Processo Civil de 1973, o Ministério Público é legitimado a defender o interesse público, aqui confundido tanto o interesse da Administração Pública quanto o interesse da sociedade. No processo de consolidação institucional, a mudança no conceito de interesse público vai contribuir decisivamente para a consolidação do seu novo papel constitucional, ligado aos interesses da sociedade, e desvinculado da defesa do Estado, da Administração Pública.

Até então, o interesse público defendido pelo Ministério Público confundia-se com o interesse do Estado-Administração, diferenciando-se do interesse social. Com a evolução normativa sobre o tema, o MP conseguiu ampliar, através da doutrina e da jurisprudência, o interesse público a ser abrangido na sua proteção.

Muitos autores, através das várias discussões sobre a definição do que seria o interesse público e o que ele abarcaria, adotaram a distinção entre *interesse público primário*⁸⁴, que corresponderia “ao interesse da sociedade e da coletividade como um todo”, e o *interesse público secundário*, que seria o modo pelo qual o governante vê o interesse da coletividade ou “o modo pelo qual os órgãos da Administração interpretam o interesse público”⁸⁵.

Como abordou Arantes sobre o tema,

A história da reconstrução institucional do Ministério Público deve ser vista como a história da ampliação das hipóteses de atuação no processo civil, mediante o surgimento de direitos

⁸³ ARANTES, Rogério. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: FAPESP, Série Justiça, 2002. p. 37.

⁸⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19º edição. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 43.

⁸⁵ FERRAZ, Antônio Augusto de Camargo Ferraz. Considerações sobre interesse social e interesse difuso. In: MILARÉ, Edis (coordenador). **Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 63.

novos e indisponíveis, normalmente associados a titulares juridicamente incapazes. No começo eram basicamente direitos relacionados à família, herança e sucessões. Hoje são direitos difusos e coletivos, como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direito do consumidor, patrimônio público e probidade administrativa, além dos serviços públicos relativos a direitos fundamentais como saúde, educação, transporte, segurança, trabalho e lazer. No começo eram menores de idade, surdos-mudos, loucos de todo o gênero, ausentes, pródigos e silvícolas. Hoje é a sociedade civil hipossuficiente, isto é, incapaz de defender seus próprios direitos⁸⁶.

O MP conseguiu, portanto, que o interesse público, antes restrito aos interesses da Administração Pública, tivesse seu conceito ampliado - e, de alguma forma, até diferenciado dos interesses da Administração Pública - ficando a cargo da instituição a defesa dos interesses públicos primários, quais sejam, os interesses ligados à sociedade como um todo, e não mais aos interesses do Estado-Administração. A própria função de representação judicial do Estado já não seria mais de competência do MP, mas da Advocacia Geral da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, entes criados para representar o Estado em seus interesses enquanto Administração Pública. É o MP visto agora como órgão do Estado, e não como órgão do governo.

As conquistas, assim, em pleno regime autoritário, de redução de direitos civis e políticos, fizeram parte do cenário encontrado pelo Ministério Público para conquistas de atribuições e funções que se deviam, sobretudo, à sua forte vinculação com o Poder Executivo. Arantes, comentando sobre o período da ditadura e a atuação do Ministério Público, como órgão vinculado ao Poder Judiciário e, após, ao Poder Executivo,

O Ministério Público, como órgão vinculado e dependente do Poder Executivo, desempenhou função estratégica nessa época, graças a uma ampliação significativa de suas atribuições legais e constitucionais. Mais precisamente, os militares fizeram do seu órgão de cúpula – a Procuradoria Geral da República – um agente importante da tentativa ambígua de institucionalizar a revolução, isto é, de governar não só pela força, mas também por meio da lei.⁸⁷

E conclui,

No caso brasileiro, a valorização do Ministério Público decorreu da preocupação do regime com o controle da Administração Pública (...) O que se pode concluir que por aqui é que, mesmo por vias tortas, houve uma convergência entre o regime autoritário e o desejo há muito alimentado pelo

⁸⁶ ARANTES, Rogério. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: FAPESP, Série Justiça, 2002. p. 30.

⁸⁷ Idem, p. 39.

Ministério Público de se transformar em fiscal da administração e guardião do interesse público⁸⁸.

Com a redemocratização do Brasil, pós-ditadura militar, o Ministério Público Brasileiro ganha um novo formato, iniciado a partir de leis infraconstitucionais anteriores à conquista por novos direitos e que foram, gradativamente, aumentando os poderes da Instituição, havendo modificações no que tange à sua própria estrutura, funções, garantias e prerrogativas.

Nos períodos anteriores à sua estruturação enquanto instituição, o MP esteve sujeito aos interesses político-partidários antes da uniformização da carreira e da definição das garantias institucionais. Bonelli⁸⁹ ressalta o período pelo qual

Houve, assim, a entrada em vigor da Lei Complementar n.º 40, de 1981, havendo participação fundamental da Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público, criada em 1970 – CONAMP. Esta lei foi de essencial importância para a reconstrução institucional do Ministério Público, já que a Constituição Federal tratou de repetir os princípios institucionais presentes na lei, bem como a definição do Ministério Público⁹³.

A lei de 1981 deu um grande passo rumo à construção da unidade nacional do MP, uniformizando princípios de organização e competência a serem obrigatoriamente adotados pelos Ministérios Públicos Estaduais, onde a data da sua sanção passou a ser considerada o Dia Nacional do Ministério Público (art. 61 da Lei Orgânica do Ministério Público). Já nessa lei foi definida, logo após a entrada da lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a função de promoção da Ação Civil Pública, no art. 3º, III, como uma das funções institucionais do MP. Cabe ressaltar que ela entrou em vigor quatro meses depois da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente - lei 6.938/81, já comentada em capítulo anterior.

Além de tratar sobre princípios e normas que regulamentam a proteção ambiental, impondo sanções administrativas, cíveis e criminais às práticas lesivas ao meio ambiente, a Lei de PNMA estabelece o Ministério Público como defensor exclusivo desse novo direito, conforme explícito no seu artigo 14, parágrafo primeiro:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente⁹⁴.

⁹³ A lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, ao estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, em seu artigo 1º, explicita os princípios institucionais a serem seguidos pelos Ministérios Públicos Estaduais, bem como à própria natureza da instituição: “Artigo 1º - O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das Leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar”. Em seu artigo segundo, definiu como princípios institucionais a unidade, indivisibilidade e a autonomia funcional, no que foi seguido pelas demais leis estaduais e pela Constituição Federal de 1988.

⁹⁴ Artigo retirado da Lei 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Com essa lei, o Ministério Público dá continuidade à trajetória de proteção aos interesses da sociedade, ficando a cargo da instituição a promoção da ação de responsabilidade cível e criminal por danos causados ao meio ambiente, o que será seguido por legislações posteriores e corroborado pela Constituição Federal de 1988.

No processo de entrada dos novos direitos a serem protegidos, ao mesmo tempo, a sociedade foi vista como hipossuficiente para a proteção dos mesmos. Arantes demonstra que daí veio a força do Ministério Público: “frente à alegada incapacidade da sociedade, promotores e procuradores encontram legitimidade para agir em defesa dos novos direitos indisponíveis”⁹⁵.

Com a promulgação da Lei Orgânica do MP e da lei de proteção ao meio ambiente, foram instituídas *curadorias*, que recebiam esse nome “pois o Ministério Público era o órgão responsável pelas funções excepcionais na esfera cível” e, portanto, “pode ser considerada o elo simbólico da cadeia evolutiva que levou o Ministério Público de *curador* de menores de idade, loucos, surdos-mudos e outros *incapazes* a *curador* de interesses difusos e coletivos da sociedade hipossuficiente”⁹⁶.

Com a lei de Ação Civil Pública – lei n.º. 7.347/85, a proteção foi ampliada aos outros direitos difusos e coletivos. A partir da ampliação de novos direitos sociais na década de 80, o Ministério Público cresce como instituição capaz de levar a efeito essa proteção. De acusador estatal, com vinculação ao Poder Executivo e com atribuições de defesa do mesmo, o Ministério Público tem ampliado o rol de suas novas funções, anteriormente, via legislação infraconstitucional, e, mais tarde, com respaldo constitucional.

O primeiro Projeto de Lei para a criação da lei de Ação Civil Pública, formulado por juristas, teve forte influência dos processualistas italianos, Mauro Cappelletti, Vittorio Denti e Andréa Proto Pisani, a partir das novas discussões sobre o acesso à justiça⁹⁷. Segundo Cappelletti⁹⁸ - defendendo a judicialização da política, já

⁹⁵ ARANTES, Rogério. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: FAPESP, Série Justiça, 2002. P. 29.

⁹⁶ ARANTES, Rogério. Op. Cit. P. 53.

⁹⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 1.

⁹⁸ Tanto em Cappelletti como em Dworkin, representantes do eixo substancialista da discussão sobre acesso à justiça, o redimensionamento do papel do Judiciário e a invasão do direito nas sociedades contemporâneas seriam necessários para “uma efetiva e necessária extensão dessa tradição a setores ainda pouco integrados à sua ordem e ao seu ideário”. Cfe. WERNECK VIANA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha Melo; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. p.32. Há,

que as novas relações entre o direito e a política eram inevitáveis e favoráveis à realização dos novos direitos – o Poder Judiciário é visto como o guardião dos princípios e valores fundamentais, possibilitando o acesso da sociedade aos novos direitos, tendo em vista a desqualificação da democracia representativa para consolidar os princípios constitucionais.

O debate no Brasil teve como expressão os juristas José Carlos Barbosa Moreira, Waldemar Mariz de Oliveira Junior e Ada Pellegrini Grinover, buscando trazer as inovações e discussões de acesso à justiça, como já ocorria nos Estados Unidos, com as *class actions*, e, também, procurando criar mecanismos que dessem, à sociedade civil organizada, através de suas associações, instrumentos para sua legitimação nos processos coletivos. Rejeitava a idéia, assim, defendida pelo Ministério Público, da ação estar concentrada apenas em uma instituição estatal (o MP) e de mecanismos que o privilegiassem.

Em 1982 foi constituída, então, uma Comissão para a edição da LACP, formada pelos juristas Ada Pellegrini Grinover, Cândido Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Junior. O projeto foi discutido em vários Congressos jurídicos no Brasil e no exterior e, em 1983, deu origem ao projeto de lei 3.034/84, encaminhado pelo deputado Flávio Bierrenbach.

Na justificativa do Projeto apresentada pelos juristas, o que se buscou, sobretudo, foi a valorização das associações na legitimidade para propor as ACPs, em paridade com os outros legitimados, justificando-se pelos modelos adotados em outros países, como a *class action* americana e pelo modelo francês da Lei Royer⁹⁹.

todavia, em Dworkin, a maior valorização dos magistrados nesse processo, criando a figura ideal do Juiz Hércules, responsável pela interpretação e aplicação correta do direito, segundo os princípios que regem a comunidade, não levando em consideração seus próprios padrões morais. Na sua atividade, o juiz Hércules resolve um caso difícil a partir de suas convicções políticas e do direito posto em jogo. Tais convicções só podem ser justificadas se forem conforme a concepção de moralidade comunitária, combinando, então, a moralidade pessoal e a institucional. Ver DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Ver também CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

⁹⁹ No modelo francês, a representatividade adequada das associações é medida pela sua existência jurídica há pelo menos seis meses e pelos seus objetivos institucionais, o que foi adotado tanto pelo projeto de lei dos juristas, quanto pelo projeto do Ministério Público. Este último, todavia, ampliou o tempo da existência jurídica das associações para um ano. Sobre a discussão dos projetos de lei de Ação Civil Pública ver: GRINOVER, Ada Pellegrini. GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). **A tutela dos interesses difusos**, São Paulo: Max Limonad, 1984; MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 4^o edição, 2005; GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Das origens ao futuro da Lei de Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade. In MILARÉ, Edis (coordenador). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. pp. 17-32.

Também foi encaminhado um projeto de lei elaborado pelo Ministério Público Paulista, pelo Presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, Luiz Antônio Fleury Filho, ao Ministro da Justiça, à época Ibrahim Abi-Ackell, que enviou o projeto ao Congresso Nacional - Projeto de Lei n.º. 4.984/85 (na Câmara) e Projeto de Lei n.º. 20/85 (no Senado) - e que foi sancionado pelo Presidente da República José Sarney, em 1985. Na justificativa do projeto apresentado pelo Ministério Público, pode-se notar a importância atribuída ao Ministério Público, como “órgão da sociedade”.

A Atividade do Ministério Público é regulada pormenorizadamente no anteprojeto, que prevê mecanismos de freios e contrapesos que importam em verdadeiro controle sobre aquele órgão da sociedade no trato dos interesses metaindividuais. Mas a importância e responsabilidade do órgão no processo podem ser medidas pela possibilidade que lhe confere o anteprojeto de instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias.¹⁰⁰

Face ao crescente poder político do Ministério Público, o projeto sancionado e aprovado foi o encaminhado pelo MPE de São Paulo, que deu ao Ministério Público elementos diferenciais e definitivos para sua consolidação na defesa de direitos difusos e coletivos. Apesar de manter um rol de legitimados, como no projeto anteriormente encaminhado pelos juristas, incluindo a sociedade civil, através da representação adequada, ficou instituído o inquérito civil, procedimento investigativo análogo ao inquérito penal, com exclusividade para o Ministério Público, diferenciando-o, assim, dos outros legitimados.

Com a instituição do inquérito civil e de outros poderes constituídos ao Ministério Público, como o de requisição e notificação de dados técnicos indispensáveis à propositura da ACP¹⁰¹, face aos novos direitos difusos e coletivos a serem por ele

¹⁰⁰ Texto retirado da Exposição de Motivos n. 0047, de 4 de fevereiro de 1985, do Ministério da Justiça. O projeto foi originado pelos membros do Ministério Público de São Paulo, através de seminários e debates realizados, além de o identificarem, em relação ao anteprojeto apresentado pelos juristas, como ‘mais completo e abrangente’. Os projetos e justificativas encontram-se em MILARÉ, Edis (coordenador). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

¹⁰¹ Os outros legitimados a propor a ACP, para instrução da inicial, também podem requerer às autoridades competentes as certidões que julgar necessárias, conforme enuncia o artigo 8º da lei de Ação Civil Pública. Ocorre que, no caso do requerimento feito pelo Ministério Público, o não atendimento constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 a 3 anos e multa. Conforme o artigo 10, da lei 7.347/85, “Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a três (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, a recusa, o retardamento, ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público”, o que diferencia, substancialmente, suas requisições das dos outros legitimados.

defendidos, a instituição se mune de elementos-chave para o seu quase monopólio nas Ações Civis Públicas em defesa do meio ambiente.

Os próprios juristas, autores do projeto de lei não sancionado, criticaram a concentração de poderes nas mãos de uma instituição estatal para defesa dos interesses da sociedade. Assim, “o instrumento processual que poderia ter tido como titulares agentes da sociedade civil nasceu monopolizado pelo Ministério Público”.¹⁰²

2.1.2. Independência Funcional – próximo passo

Para o rearranjo final da nova instituição, faltava, ainda, a desvinculação dos Poderes constituídos, já que há um deslocamento do Ministério Público dos poderes estatais para a sociedade¹⁰³, pelas novas funções e atribuições conquistadas. A Constituição Federal, assim, veio solidificar as conquistas institucionais, desde a Lei Orgânica até as Leis que regulamentaram os novos direitos, como o meio ambiente, direito do consumidor, a lei de Improbidade Administrativa, o Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros.

Apesar das conquistas das legislações anteriores em matéria de funções e princípios institucionais, foi com a Constituição Federal que o Ministério Público deu seu último passo face à consolidação, que foi a garantia, como princípio institucional, da independência funcional, que é própria dos agentes políticos, ou seja, cada membro do Ministério Público goza de independência para exercer as funções em face dos outros membros da instituição, não havendo, portanto, subordinação de suas decisões a nenhum outro membro do MP, mesmo de hierarquia superior¹⁰⁴.

¹⁰² ARANTES, Rogério. *Op. Cit.*, p. 54.

¹⁰³ Para explicar o paradoxo existente no novo formato institucional dado ao Ministério Público, Arantes, ao analisar as conquistas do Ministério Público via Constituição Federal de 1988, ressalta mais a continuidade do que ruptura, “como se a instituição estivesse ocupando um espaço vazio que pode existir tanto em situações autoritárias como em regimes democráticos, constituindo-se em mecanismos de *enforcement* da ordem jurídica e do interesse público do momento”. Ressalta ainda que a única mudança trazida na Constituição é que o MP tornou-se órgão independente dos demais poderes e, “desse modo, pôde seguir mais livremente sua escalada rumo à ocupação do espaço vazio existente entre a sociedade e o Estado, responsabilizando-se cada vez mais pelo cumprimento das leis e da Constituição”. ARANTES, Rogério. *Op. Cit.*, p. 46.

¹⁰⁴ Essa independência, todavia, refere-se às atividades-fim do membro do MP, ou seja, aqueles atos e atribuições para os quais o membro do MP é designado, e não em relação às atividades – meio, que são os atos administrativos ou delegações que os membros do MP recebem para realizar algum ato (quando, por exemplo, o Chefe da Instituição, o PGJ, delega uma função própria a um membro do MP). Nesse caso, o membro do MP estará realizando uma atividade-meio, já que não era sua atribuição originária. Estaria, assim, cumprindo a função por delegação. Daí, não há que se falar em independência funcional.

Há que se diferenciar também a independência funcional da autonomia funcional, princípio já estabelecido nas leis orgânicas do MP e repetido pela Constituição. A autonomia funcional refere-se à capacidade de autogestão do Ministério Público, onde ele pode tomar suas decisões internamente, dentro da instituição, estando subordinado apenas à lei, mas desobrigado a atender ordens, instruções, avisos ou atos de órgãos estranhos à instituição. O Ministério Público tem, portanto, autonomia funcional, administrativa e financeira.

No momento de redemocratização do país, em 1985, como o Ministério Público já havia assumido o papel de defensor da sociedade, a instituição encontrou um ambiente político favorável para a mudança de suas novas atribuições, via Constituição. Isso é visto no próprio relato de Antonio Ferraz Dall Pozzo, Procurador de Justiça entre 1990 e 1993, sobre as novas atribuições do Ministério Público e seu novo “papel” na sociedade¹⁰⁵,

...naquele tempo a gente já tinha feito algumas revoluções importantes, por exemplo, a questão do meio ambiente, quem agitou o meio ambiente no Brasil foi o Ministério Público de São Paulo. Nós é que levantamos a bandeira de proteção do meio ambiente, nós levantamos a bandeira de proteção ao consumidor, enfim, nós levantamos milhões de frentes para mostrar que a sociedade brasileira era desprotegida e que não tinha para quem reclamar. A gente dizia: eu quero ser aquele para quem o povo possa reclamar.

As conquistas do Ministério Público, face ao novo formato, deu-se de uma maneira “constante, linear e cumulativa”¹⁰⁶, desde a lei complementar federal de 1981, passando pela Constituição Federal, e, em seguida, pelas leis orgânicas posteriores à Constituição, que só fizeram solidificar ainda mais as conquistas institucionais, fazendo com que a instituição se aproximasse, em termos de arranjo institucional, do Poder Judiciário, com as garantias e prerrogativas simétricas aos magistrados. Em 2004, através da Emenda Constitucional nº 45, há a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, em simetria à criação do Conselho Nacional de Justiça, cabendo-lhe o controle da atuação administrativa e financeira e do cumprimento dos deveres institucionais do MP.

¹⁰⁵ Relato retirado da pesquisa sobre o Ministério Público feita por BONELLI, Maria da Glória. *Op. Cit.*, p. 153.

¹⁰⁶ ARANTES, Rogério. *Op. Cit.*, p. 41.

Importante também ressaltar a discussão, na Assembléia Nacional Constituinte, da instituição da figura do defensor do povo¹⁰⁷, aproximando-se do modelo sueco de “ombusman” e do “defensor del pueblo”, da Constituição Espanhola, responsável pela defesa do interesse popular contra as autoridades e serviços públicos, o que foi combatido, principalmente, pelos representantes do Ministério Público, sob o argumento de que a própria instituição de um Ministério Público forte e independente já seria suficiente para a proteção desses interesses, dispensando, portanto, a assistência de tal órgão.

Ademais, o ombudsman tem funções apenas investigatórias, extrajudiciais, enquanto o Ministério Público atua tanto extra quanto judicialmente, levando os casos de violação dos interesses sociais à análise judicial. Há o entendimento, assim, de que o Ministério Público possui a função de ombudsman, sem prejuízo de outras prerrogativas a ele conferidas.

O Ministério Público tem, assim, ampliado o rol de suas funções, surgindo como instituição “reformulada” e independente dos demais Poderes¹⁰⁸, fundamental na defesa dos interesses difusos, tornando-se, assim, um dos principais agentes sociais, no âmbito jurídico, a trabalhar com a problemática ambiental e com os outros direitos coletivos *lato sensu*.

Levar em consideração aspectos da reconstrução institucional do Ministério Público, contribui para elucidar questões sobre sua forma de atuação e as dificuldades encontradas na prática para a efetivação de direitos, nessa nova lógica processual que vem se firmando.

¹⁰⁷ Houve a criação, às vésperas da Assembléia Nacional Constituinte, pelo decreto n°. 93.714 de 15/12/1986, da Comissão da defesa dos Direitos do Cidadão – CÓDICI, órgão burocrático vinculado ao Executivo não tendo, todavia, continuidade. Em MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Acesso à justiça e o Ministério Público.** In MARQUES, Luiz Henrique de Castro (Org.); MAZZILLI, Hugo Nigro; ATANÁSIO, Leonor Salgado; VELOSO, Marília Lomanto; NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Ministério Público: direitos civis, sociais e políticos - uma prática.(Coleção Cidadania). Salvador: EGBA/ Universidade Federal da Bahia,1990. pp. 90-92.

¹⁰⁸ Há uma discussão na doutrina sobre se o Ministério Público seria ou não um quarto Poder, por ter garantido sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária. Ocorre que, por ainda vincular-se ao Executivo e ao Legislativo, na escolha dos chefes da instituição - como no caso do Procurador Geral da República, escolhido entre membros da carreira pelo Chefe do Executivo e com aprovação pelo Senado, e o PGJ, pelo princípio da simetria, escolhido pelo chefe do Executivo Estadual, com aprovação da Assembléia Legislativa - muitos reconhecem que seria uma instituição com diversas garantias e autonomias, mas ainda dentro do aparato estatal, ainda fortemente vinculada ao Executivo.

2.2. Organização do Ministério Público Estadual no Rio de Janeiro

No ano seguinte à promulgação da lei Complementar Federal nº 40/1981, foi instituída a primeira Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - a Lei Complementar Estadual nº 28, de 21 de maio de 1982, que regulamentou sua organização, suas atribuições e o funcionamento dos seus órgãos, somente sendo revogada em 2003, pela Lei Complementar Estadual nº 106 (a nova Lei Orgânica do Ministério Público Estadual em vigor).

Para a compreensão da mudança institucional e das novas atribuições dos promotores de justiça estaduais, no primeiro momento de atuação em defesa dos interesses difusos e coletivos, é necessário destacar alguns aspectos dessa primeira Lei Orgânica Estadual, que ainda sofreu várias modificações adequando-se ao novo perfil institucional, até sua revogação pela nova lei do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Já estava prevista, entre as funções institucionais do Ministério Público, a promoção da Ação Civil Pública, juntamente com sua função de fiscal da lei e de promoção da Ação Penal Pública, tendo em vista já haver a previsão legal, na lei de Política Nacional de Meio Ambiente, da defesa ambiental pela propositura da Ação Civil Pública¹⁰⁹.

A Lei Estadual do Ministério Público do Rio de Janeiro, ao dispor sobre os órgãos de execução no primeiro grau de jurisdição, diferentemente da Lei Complementar Federal¹¹⁰, previu a figura do *curador* de justiça, juntamente com o promotor de justiça, dentre os órgãos de execução (artigo 6º, II, b, 1 e 2 da LC 28/82).

Além, portanto, da figura do promotor de justiça¹¹¹, havia o de *curador de Justiça*¹¹², responsável pelas atribuições cíveis e administrativas perante a Primeira

¹⁰⁹ A Lei Complementar Estadual 28/82, tratou de repetir os princípios e as funções institucionais do Ministério Público, como a unidade, indivisibilidade e a autonomia funcional, bem como suas funções institucionais.

¹¹⁰ A Lei Complementar 40/81, só previu, como agente do órgão de execução, o promotor de justiça, conforme descrito em seu artigo 5º, *in verbis*, “O Ministério Público dos Estados será integrado pelos seguintes órgãos: II – de execução: b) no primeiro grau de jurisdição: os promotores de justiça”.

¹¹¹ O promotor de justiça, também considerado como agente do órgão de execução (artigos 42 e seguintes da Lei Complementar nº 28/82), tinha funções diferenciadas do Curador de Justiça, possuindo atribuições criminais e administrativas, incumbindo-lhe, entre outras funções, a propositura da Ação Penal Pública, oferecimento de denúncia, aditamento de queixas, enfim, as funções mais características do Ministério Público, o que foi sendo ampliado com suas conquistas institucionais, como já mencionado.

¹¹² O aparecimento do curador de justiça já foi anteriormente comentado no presente capítulo, ao tratar da instituição da primeira Lei Orgânica do Ministério Público e da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Instância do Poder Judiciário Estadual ou na esfera extrajudicial (artigo 26 da LC n° 28/82), a saber:

Artigo 27 – As curadorias de justiça são as seguintes:

- I. Curadorias de Família;
- II. Curadoria de Ausentes, Órfãos e Interditos;
- III. Curadorias de Resíduos;
- IV. Curadorias da Fazenda Pública;
- V. Curadorias de Fundações;
- VI. Curadorias de Massas Falidas;
- VII. Curadorias de Registros Públicos;
- VIII. Curadorias de Acidentes de Trabalho;
- IX. Curadorias de Menores;
- X. Curadorias de Registro Civil.

Outro ponto importante sobre a lei de organização do MPE do Rio de Janeiro diz respeito à própria escolha do Chefe do Ministério Público Estadual. A Lei Complementar Federal n° 40 de 1981 deixou a cargo da Lei Estadual a forma de escolha do Chefe da Instituição - o Procurador Geral de Justiça - estabelecendo apenas que o mesmo seria nomeado pelo Governador do Estado (artigo 6° da LC 40/81).

A Lei Estadual do Rio de Janeiro estabeleceu, assim, que o Chefe do Ministério Público seria nomeado em comissão pelo Governador do Estado, na forma da Constituição Estadual, em simetria à escolha do Chefe do Ministério Público Nacional, o Procurador Geral da República¹¹³.

Sobre as funções específicas dos órgãos de execução de primeira e segunda instância, a Lei Complementar Federal¹¹⁴ só dispôs genericamente, deixando a cargo das Leis Estaduais definir as funções de cada órgão de execução.

Em conformidade com a Lei orgânica Nacional do Ministério Público, o órgão ministerial do Rio de Janeiro prevê também a legitimidade da defesa dos interesses coletivos e difusos, mas como atribuição originária do PGJ, cargo comissionado escolhido pelo Governador do Estado. Entre suas atribuições institucionais, incumbia ao PGJ, em seu inciso VIII, artigo 10,

- VIII. Promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do meio ambiente, dos direitos do consumidor, do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e

¹¹³ O artigo, pela nomeação em comissão do PGJ, foi revogado pela Lei Complementar Estadual n° 67, promulgada em 31/10/1990, após a nova reformulação da instituição pela Constituição Federal de 1988, que o desvinculou do Poder Executivo.

¹¹⁴ Artigo 14 da Lei Complementar Federal n° 40/81, “Incumbe ao Procurador-Geral e aos Procuradores de Justiça as funções específicas dos membros do Ministério Público Estadual na segunda instância, e aos Promotores de Justiça na primeira”.

coletivos, atuando como fiscal da lei sempre que a ação não for proposta pelo Ministério Público.

Podia, contudo, como prescreve o inciso XLV, do mesmo artigo, “delegar, quando entender conveniente, suas atribuições processuais e administrativas”, bem como em seu inciso V, “designar, na forma da lei, membro do Ministério Público do Estado para o desempenho de funções administrativas ou processuais afetas à Instituição”.

Outra forte vinculação ao Poder Executivo dizia respeito à demissão de membro do Ministério Público, sendo de competência do Chefe do Poder Executivo (artigo 30, I da LC 40/81). Nas demais aplicações de penas, tal ato demissionário era de competência do Procurador Geral de Justiça¹¹⁵.

Isso dividiu tanto a própria corporação, como foi objeto de críticas de juristas, já que poderia ferir a imparcialidade na atuação dos Procuradores Gerais de Justiça, tendo em vista os mesmos serem escolhidos pelo Governador do Estado e atuarem em ações que tem por fim a tutela coletiva e, na maioria das vezes, em face do Poder Público (o que ocorre na grande maioria das ACPs).

O fato de a lei nacional não ter instituído as atribuições de cada órgão de execução, só o fazendo genericamente, permitiu que as leis estaduais dispusessem sobre as funções e competências dos mesmos, como no caso das atribuições originárias do Procurador Geral de Justiça, que dentre inúmeras atribuições previstas, poderia, conforme inciso XXVII, “avocar atribuição específica de qualquer membro do Ministério Público para desempenhá-la pessoalmente ou por delegação”¹¹⁶, bem como no inciso XXXV, “arquivar sindicância, inquérito policial, flagrante e representação, quando for de sua atribuição e propositura da ação penal”¹¹⁷.

Outra discussão que se fazia presente em relação às leis de instituição do Ministério Público, dizia respeito às vedações dos membros do *parquet*, que apesar de não poderem exercer atividade comercial e a advocacia (artigo 24, I e II da LC 40/81 e artigo 159, VI e VII da LC 28/82), poderiam ser afastados para o exercício de cargo eletivo ou outro cargo, emprego ou função na Administração Direta ou Indireta (artigo 42, I e II da LC 40/81 e artigo 152, I e II da LC 28/82).

¹¹⁵A Lei Orgânica do MPE do Rio de Janeiro também seguiu, em seu artigo 178, a Lei Complementar Federal nº 40/81, quanto à demissão pelo Chefe do Poder Executivo.

¹¹⁶Revogada pela lei complementar nº 92/2000.

¹¹⁷Revogada pela lei complementar nº 73/91.

Vê-se, enfim, que na década de 1980 até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passa por mudanças significativas, consolidando-se como um novo ator político e reestruturando-se enquanto instituição estatal, com novas atribuições.

2.2.1 Estrutura organizativa do MPE a partir das mudanças institucionais internas

Para compreender a atuação do MP Estadual em Niterói, é importante analisar aspectos da Lei Orgânica Estadual e suas modificações posteriores, a promulgação da lei de ACP, em 1985, e as resoluções do PGJ, que modificaram a estrutura administrativa existente.

As informações sobre esse primeiro período de contato com as ações coletivas, nas décadas de 1980 e 1990, em relação ao MPE e a Tutela Coletiva no Estado, além da pesquisa bibliográfica e das legislações citadas, foram retiradas das entrevistas com os membros do *parquet* entrevistados e das resoluções internas do PGJ, que organizaram administrativamente o Estado do Rio de Janeiro e delegaram funções originárias do PGJ aos promotores estaduais.

Conforme já destacado, a atribuição originária para a propositura da Ação Civil Pública em matéria ambiental e em outros interesses difusos e coletivos (que só estava regulamentada pela lei de Política Nacional do Meio Ambiente e dava exclusividade ao MP à sua proteção), era do Procurador Geral de Justiça, o que só veio a ser modificado pela Lei Complementar Estadual nº 92/2000 e, após, corroborada pela nova Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – LC nº. 106/2003.

Ao PGJ, portanto, cabia a atribuição para a propositura das Ações Cíveis Públicas para apuração de danos ao meio ambiente, tanto cíveis como criminais, de acordo com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e com as leis orgânicas do MP.

Com a entrada em vigor da lei de Ação Civil Pública, lei 7.347/85, regulamentando a ação e definindo o rol de legitimados para sua propositura, cria-se um instrumento jurídico exclusivo de atuação do *parquet* considerado hoje, para a

instituição e para a defesa do meio ambiente, “um dos principais responsáveis pela revolução que o Ministério Público tem tido em sua forma de atuação”¹¹⁸: o inquérito civil.

A lei de ACP, portanto, municia fortemente o Ministério Público ~~em~~ defesa dos interesses difusos e coletivos, dando-lhe poderes diferenciados face aos outros legitimados, como a sociedade civil e os outros entes estatais legitimados. Ocorre que sua estrutura administrativa não acompanhou o avanço dado pela lei à instituição.

Apesar de já haver previsão da apuração de r

consumidor. Ficava a cargo dos curadores e promotores de justiça informar à Equipe possíveis danos aos interesses difusos e coletivos, para que a mesma pudesse tomar as providências necessárias, ficando os promotores também encarregados de instruir as possíveis ações dos grupos de trabalho, para a propositura das ACPs.

Apesar da tentativa de descentralização com a criação de equipes específicas para atuação nas áreas de interesse difuso e coletivo, houve ainda a necessidade de nova mudança nas tarefas dos promotores em exercício nas comarcas do interior e nas varas da Capital. O PGJ edita, assim, nova resolução (Resolução nº 329, de 19 de junho de 1989), tendo em vista o crescente número de ACPs ajuizadas¹²², pelo Grupo de Trabalho, nas Comarcas do Interior e nas Varas Regionais da Capital, e considerando também as dificuldades encontradas pelos grupos no acompanhamento das Ações Civis Públicas e em sua propositura. Aos membros do Ministério Público, portanto,

Artigo 1º - (...) cabe velar pelo andamento das Ações Civis Públicas propostas pela Equipe de proteção ao meio Ambiente e ao Patrimônio Comunitário, em curso nos órgãos judiciários perante os quais tenham atribuição (...)

A partir dos anos 1990, o Ministério Público passa a ganhar maior evidência, em razão da concretização de suas novas atribuições face à Constituição de 1988, que consolidou a luta pelo seu espaço enquanto instituição independente do regime ditatorial e, mais precisamente, no processo de abertura democrática e no surgimento de garantias legais para os novos direitos difusos e coletivos. Silva¹²³, citada por Bonelli, diagnostica uma ‘crise de identidade’, em face das novas facetas de atuação do promotor de justiça, ampliado pelo novo rol de direitos a serem protegidos.

Tais atividades capazes de atingir grandes contingentes populacionais são desenvolvidas por um número restrito de membros do MP, enquanto a maioria deles segue na persecução penal, com uma ressonância pública e um poder simbólico bem mais limitados, o que tem conseqüências sobre a imagem e a valorização que os promotores fazem das diversas trajetórias da carreira.¹²⁴

Essa fase de consolidação fez com que a instituição sofresse, durante toda a década de 1990, várias reestruturações internas, com o aumento sempre crescente das

¹²² Entre 1985 e 1991, foram ajuizadas 101 ACPs, sendo o MPE autor de 84 ações. Dados retirados de FUKS, Mario. *Op. Cit.*, p.81.

¹²³ SILVA, Catia Aida. **Justiça em Jogo**: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: Edusp, 2001.

¹²⁴ BONELLI, Maria da Glória. *Op. Cit.*, p. 140.

demandas, e pela falta de preparo e estrutura dos curadores e promotores de justiça face às novas atribuições.

Em 1991 surge nova resolução (resolução nº 457 de 29 de julho de 1991), visando a melhoria na estrutura e no atendimento das demandas crescentes. Regulamenta, também, a proteção dos novos interesses difusos e coletivos ampliados pelo Código de Defesa do Consumidor, que acrescentou novo artigo na lei de ACP, alargando a sua proteção aos demais interesses difusos e coletivos.¹²⁵

A partir da resolução 457/91, portanto, as atribuições processuais e administrativas conferidas aos promotores estaduais, através da lei de ACP e do Código de Defesa do Consumidor, nas áreas de proteção ao consumidor, ao meio ambiente e ao patrimônio comunitário, seriam exercidas por delegação do Procurador Geral de Justiça.

Antes, os membros do Ministério Público que atuavam no interior só faziam o acompanhamento das ACPs, sendo estas, ainda, propostas e dirigidas pelas Equipes de Proteção ao Meio Ambiente, anteriormente criadas. Com o aumento da demanda, houve necessidade de maior descentralização, delegando, agora, diretamente aos promotores estaduais - principalmente aos curadores de justiça, já que atuavam na área cível - as atribuições originárias de defesa dos interesses difusos do PGJ.

As delegações se davam por escolha do próprio PGJ, o que não era bem aceito por toda a corporação. Pode-se obter a percepção sobre a mudança do sistema antigo de escolha pelo Procurador Geral de Justiça e, após, a mudança ocorrida dentro da instituição, pelo relato de um dos promotores,

(...) A atribuição para Ação civil Pública e para o inquérito civil, que a gente faz hoje nas promotorias de tutela coletiva (...) era do Procurador-Geral. A atribuição por Lei Estadual 28/82 dava a atribuição ao Procurador Geral e ele delegava essa atribuição a pessoas que ele confiava. Os promotores, então, não eram titulares, eram escolhidos pelo Procurador-Geral num sistema que era muito criticado. Em 2000 que ele mudou. Só a partir de 2000 que podemos falar em promotores titulares do meio ambiente. (...) Não era titular, a atribuição era do Procurador-Geral que escolhia uma Equipe. Antes disso eu tratei da matéria ambiental em Volta Redonda, porque eu fui promotor cível de Volta Redonda. Lidava com a matéria de

¹²⁵Com o Código de Defesa do Consumidor, houve a conceituação legal dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, o que antes era construção doutrinária. Conforme Art. 81, parágrafo único, “A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: 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; II - *interesses ou direitos coletivos*, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - *interesses ou direitos individuais homogêneos*, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

interesse público. E aí, os promotores cíveis, naquela época, eram os que lidavam com a questão ambiental misturada com outras coisas, misturada com mandado de segurança, misturada com direito público. Tinha também a questão ambiental. No início da minha carreira eu peguei o direito ambiental como uma pequena parte das minhas atribuições e fui trabalhar com ele concentradamente a partir de 99, no final de 99, início de 2000. (...) Então, era uma época que era tudo difuso, era tudo largado no promotor cível. Depois eles criaram o cargo de confiança. Após eles passaram a atribuição para uma promotoria em que o promotor se candidata e democraticamente ele é escolhido pelo Conselho (*Conselho Superior do Ministério Público*) pra ser titular. Então o sistema de hoje é o melhor sistema porque garante que o promotor de justiça seja aquele que o Conselho escolheu. Não é indicado pelo Procurador Geral que faz com que ele tenha mais liberdade em injunções políticas que o Procurador Geral, como representante da classe, possa ter. E é natural que tenha. (Promotor 2)

Nas comarcas que tivessem curadorias de justiça, estas seriam responsáveis pelos inquéritos civis e Ações Civis Públicas de tutela coletiva, como meio ambiente, direito do consumidor, cidadania, entre outros. Em relação à comarca da Capital, as atribuições eram exercidas, ainda, pela Equipe de Proteção ao Consumidor e pela Equipe de Proteção ao Meio Ambiente. Já em relação às comarcas do interior, ficou instituído também que o PGJ designaria membro do MP para a coordenação dos trabalhos, que abarcava os demais municípios do Estado.

Não havia, assim, promotores com atribuição específica, delegada pelo PGJ, para atuar apenas em Tutela Coletiva, sendo, geralmente, os promotores cíveis (antes denominados de curadores de justiça) que acumulavam a função, tanto no interior quanto na Capital.

Após a Constituição de 1988, houve novamente mudança na legislação federal do Ministério Público, para adequação à nova Carta Constitucional, através da instituição da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados.

As mudanças principais trazidas pela nova lei nacional diziam respeito à consagração dos princípios institucionais, agora incluída a independência funcional, assegurando-se, também, seguindo a Constituição Federal, a autonomia funcional, administrativa e financeira da instituição.

Outra novidade na lei foi a criação de órgãos auxiliares do Ministério Público, como os Centros de Apoio Operacional, Comissão de Concurso, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, órgãos de apoio administrativo e os estagiários (artigo 8º, incisos I a V) o que, todavia, demorou a ser implantado no Estado do Rio de Janeiro, através das resoluções do Procurador-Geral, que foi instituindo-os gradativamente.

A escolha do Chefe da instituição, já seguindo a mudança trazida pela Lei Complementar Estadual 67/90, é feita agora dentre os integrantes de carreira, onde os próprios membros do MP formam uma lista tríplice. Esta é encaminhada ao Chefe do Poder Executivo que nomeia um dos componentes da lista para mandato de dois anos.

Há ainda, portanto, vinculação da escolha do Chefe da Instituição ao Poder Executivo, amenizada pela participação dos membros do Ministério Público na escol

boa vontade de alguns professores da UFF, alguns professores da Estácio. Na época o Ministério Público fazia convênios. Para ter alguma estrutura, fazíamos convênios com a UFF e com a Estácio de Sá. Depois abriu um convênio com o COPPE. Os professores trabalhavam sem ganhar nada. Prestavam serviço gratuito em prol do meio ambiente e não havia remuneração”. (Promotor 1)

Ainda em relação à falta de estrutura da instituição e das dificuldades encontradas pelos promotores cíveis no andamento dos inquéritos e ações, ressaltando a falta de prioridade na questão ambiental,

(...) Na época, a tutela sempre foi atribuição do Procurador-Geral. Na questão de improbidade sempre foi. Na questão ambiental e no consumidor, havia as chamadas Coordenações na Capital, com o promotor escolhido, nomeado pelo Procurador-Geral, e no interior as curadorias cíveis que eu trabalhei durante boa parte da minha vida, faziam essa parte de ambiental e de consumidor. Tanto que minha proximidade com consumidor, na área de tutela, começa com minha carreira de promotor. Eu entrei como promotor no Ministério Público na área cível, na parte ambiental em (...), mas não só ambiental, mas havia a questão da tutela. Existia um promotor cível que fazia vara de família, fazia usucapião, e também fazia as relações de consumo coletivo, e as relações ambientais de cunho coletivo. Era tudo e, na verdade, não era nada, porque das poucas vezes que eu tenha mexido num inquérito civil nesse período, antes do Procurador-Geral desmembrar a sua atribuição, se eu falei em 15 procedimentos foi muito. Eu não me lembro de ter entrado com nenhuma ação, com nenhuma medida. Não é que não houvesse, nesse período, questões ambientais, não houvesse demanda, ou necessidade, mas é que simplesmente eu chegava, era audiência vinte e quatro horas, o dia inteiro, os processos chegando, e a tutela, você não era ensinado a mexer nos processos. A tutela não era uma área que era prioridade institucional. Então, você chegava, abria o armário, e perguntava “o que é isso?” “Ah, são inquéritos”. “Ah, legal”, você abria e fechava. Pra quê que serve eu não sei. Aquilo nem fazia parte das matérias de concursos, as noções de tutela. O direito coletivo não era uma banca. Você estudava por estudar, o foco era Ação Popular e Ação Civil Pública era atribuição do Procurador Geral em regra, então ninguém estudava Ação Civil Pública. Aí quando chegava um ofício para o inquérito civil, aí você procurava naquela pilha. Você está falando de uma época em que o Ministério Público não tinha funcionários, e computadores nem pensar. A coisa mais moderna que existia naquela época era uma máquina Olivetti, semi-eletrônica, que você apagava e digitava, mas como era aquela coisa meio esquisita, como não era da praxe do cotidiano de ninguém como é a informática hoje, então quando você achava o manual ou encontrava alguém que soubesse mexer na máquina, você conseguia fazer ali uma petição. Via

de regra, você fazia aquilo à mão, ou numa máquina de escrever daquelas antigas, catando milho(...) Não tinha estrutura. E aí, na verdade, o promotor ficava preso na demanda principal, que eram as demandas de urgência, que estavam na sua cara, não que as outras não fossem urgentes, mas aquelas estavam na sua cara, é o juiz chamando pra audiência, é o prazo para recurso, é manifestação em defesa do menor, a parte de família, do vínculo conjugal, etc. Então, nesse período todo, eu acho que não sou exceção, eu acho que eu falei em 15 inquéritos civis, num período de 10 anos de atuação. (Promotor 4)

Com a resolução 674, de 01 de dezembro de 1995, há a criação dos Centros Regionais de Coordenação Administrativo-Institucional do Ministério Público¹²⁷, correspondentes às circunscrições do Ministério Público e de seus órgãos de atuação, visando à implantação e à descentralização dos órgãos auxiliares do Ministério Público, para que houvesse maior proximidade com os promotores de justiça e para que os mesmos obtivessem apoio administrativo e institucional adequado.

Foram criados, assim, nove Centros Regionais, abrangendo todo o Estado do Rio de Janeiro. Para o interesse da dissertação, importa apenas o foco no Centro Regional onde está incluso o município de Niterói, objeto da pesquisa realizada. Ficou instituído, assim, o 4º Centro Regional de Coordenação Administrativo – Institucional com sede em Niterói, atendendo este município e as comarcas de Casimiro de Abreu, Rio Bonito, Maricá, Silva Jardim e Cachoeiras de Macacu.

Os Centros Regionais foram criados objetivando, assim, a descentralização dos órgãos auxiliares do Ministério Público e a proximidade com os promotores de justiça, através da regionalização das áreas de atuação. Cada Centro Regional é supervisionado por um Coordenador, designado pelo PGJ, dentre os promotores de justiça em exercício nos órgãos de execução da Região. Fica a cargo do Coordenador¹²⁸ de cada Centro Regional, assim, manter informados os órgãos de administração da Procuradoria Geral de Justiça e tratar da estrutura administrativa do Centro, para melhor troca de informações com a Capital.

¹²⁷ Em 1996, através da Resolução nº 702, os Centros Regionais de Coordenação Administrativo-Funcional foram sendo transformados em Centros Regionais de Apoio Administrativo-Institucionais – CRAAIS do Ministério Público.

¹²⁸ Em 20 de outubro de 1998, objetivando a adoção de providências no sentido de descentralizar e interiorizar as atividades do Ministério Público nos Centros, é instituída a resolução nº 817, estabelecendo as atribuições dos Coordenadores dos Centros Regionais, para melhor estabelecer mecanismos de controle e estrutura aos centros, priorizando as atividades nas comarcas do interior.

Em 1998, pela Resolução n°. 807, de 02 de julho de 1998, foram criadas as Coordenadorias Institucionais, para centralizar as atividades referentes às funções do Ministério Público. Foram criadas, assim, 18 Coordenadorias Institucionais, quais sejam,

Artigo 2º - As Coordenadorias Institucionais assim se identificam: Coordenadoria das Procuradorias de Justiça; Coordenadoria das Promotorias de Justiça Criminais; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Investigação Penal da 1º Central de Inquéritos; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de investigação Penal da 2º Central de Inquéritos; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Investigação Penal da 3º Central de Inquéritos; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Execução Penal; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Fazenda Pública; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Família; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Acidentes do Trabalho; Coordenadoria das Promotorias de Justiça Cíveis; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Ausentes, Órfãos e Interditos e de Resíduos; Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Registro; Coordenadoria das Promotorias de Justiça da Massa Falida; Coordenadoria das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude; Coordenadoria das Promotorias Eleitorais; Coordenadoria de Defesa do Consumidor; **Coordenadoria de Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**; Coordenadoria de Defesa da Cidadania. (grifo nosso).

Após a criação e divisão dos Centros Regionais, houve mudanças também na delegação das atribuições do PGJ (através da resolução n°. 813, de 24 de setembro de 1998), passando a ser designada a atribuição aos promotores de justiça em função da circunscrição territorial correspondente aos Centros Regionais, junto à qual atuavam.

Pela resolução também ficou instituída a criação de uma Promotoria Móvel com atribuição para exercer permanente inspeção quanto ao respeito ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos, realizar audiências públicas em todo Estado do Rio de Janeiro e auxiliar as Promotorias mencionadas no artigo antecedente (artigo 3º) ¹²⁹.

Também em 1998, já seguindo a Lei Orgânica Nacional do MP quanto à criação de órgãos auxiliares, houve a transformação das Coordenadorias Institucionais em Centros de Apoio Operacional – CAO, com a mesma divisão das Coordenadorias,

¹²⁹ Na resolução era previsto, ainda, um cadastro pelos promotores de justiça, em relação aos inquéritos e ações civis públicas, para que se pudesse manter um controle de todo o estado das ações de interesse difuso e coletivo e, também, relatórios e estatísticas que possibilitassem “análises necessárias à elaboração de projetos setoriais e globais de intervenção ministerial, preventiva ou repressiva” (artigo 5º da Resolução n° 827/1998).

mas adequando-se como órgão de apoio. O Centro de Apoio Operacional serve, basicamente, como coordenação para atividades conjuntas e centralização de informações, e, principalmente, para o apoio técnico e administrativo aos promotores de justiça que acumulavam as atribuições de tutela coletiva.

Em 2000¹³⁰, os CAOs – Centros de Apoio Operacional, são novamente reformulados, havendo a extinção de muitos deles, passando a contar agora com nove Centros de Apoio. São eles:

1º Centro de Apoio Operacional das Procuradorias de Justiça; 2º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais; 3º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis; 4º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude; 5º Centro de Apoio Operacional das Promotorias Eleitorais; **6º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Cidadania, do Consumidor e Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**; 7º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Investigação Penal da 1ª Central de Inquéritos; 8º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Investigação Penal da 2ª Central de Inquéritos; 9º Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Investigação Penal da 3ª Central de Inquéritos. (grifo nosso)

A década de 1990, para o Ministério Público, em termos de organização Administrativo-Institucional, foi marcada, enfim, pela tentativa de organização da própria estrutura interna, pela carência desta e forte centralização no controle das demandas, além da discricionariedade do Procurador Geral de Justiça na designação dos promotores. Estes acumulavam suas funções, de atribuição originária, às delegadas pelo PGJ em relação às funções de tutela coletiva, abrangendo todos os casos de interesses difusos e coletivos.

Já no início de 2000, há mudanças substanciais na lei e nas resoluções que reestruturam novamente as demandas coletivas no Estado, buscando priorizar a área de interesses difusos e coletivos, principalmente em matéria de meio ambiente.

A primeira mudança fundamental ocorrida, e corroborada pela Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Lei Complementar n.º. 106, de 03 de janeiro de 2003, foi em relação à alteração na atribuição em matéria de direitos difusos e coletivos. A partir da lei complementar Estadual n.º 92, de 15 de maio de 2000, a promoção do “inquérito civil e da Ação Civil Pública para proteção do meio ambiente,

¹³⁰ Resolução n.º 898, de 01 de fevereiro de 2000.

dos direitos do consumidor, do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos”, é atribuição originária do promotor de justiça, ou seja, passa a ser sua atividade- fim, e, com isso, há independência funcional em sua atuação.

A partir daí, o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro organiza-se administrativamente para que novos órgãos de execução sejam criados e para o atendimento das demandas e aumento no quadro de promotores de tutela coletiva. Em 2000, foram criados, além de 39 novos órgãos de execução, em todo Estado do Rio de Janeiro, 33 promotorias de justiça de Proteção aos Direitos Difusos¹³¹, para atuação nas áreas territoriais correspondentes aos Centros Regionais de Apoio Administrativo Institucional - CRAAIs e, em relação ao 4º CRAAI, correspondente ao Centro Regional onde está incluso o município de Niterói, foram previstas três Promotorias de Direitos Difusos, a serem implementadas gradativamente, em fevereiro, agosto e dezembro de 2001.¹³².

Outra resolução importante para o Ministério Público, tendo em vista a falta de estrutura e necessidade constante de perícias técnicas, principalmente em relação aos conflitos ambientais, foi a criação do Grupo de Apoio Técnico Especializado –GATE, subordinado aos Coordenadores dos Centros de Apoio Operacional, podendo contar com “profissionais nas áreas de humanas, biológicas e exatas, selecionados pelo Ministério Público na iniciativa privada ou cedidos por órgãos públicos federais, estaduais, municipais e entidades da Administração Indireta dos três níveis da federação” (artigo 2º da Resolução nº 974, de 02 de fevereiro de 2001). Compete, segundo o artigo 4º da resolução, aos integrantes do GATE¹³³:

- I – emitir pareceres técnicos ou esclarecimentos em laudos existentes em autos de processos, inquéritos e outros procedimentos, sempre que solicitados;
- II – auxiliar os membros do Ministério Público na formulação de perguntas ou quesitos necessários em sua área de atribuição;
- III – acompanhar os membros do Ministério Público em diligências externas, sempre que solicitados;
- IV – manter relacionamento permanente com os institutos de perícia técnica oficiais da União, Estados e Município;
- V – realizar vistorias externas com emissão de laudos, sempre que solicitados;

¹³¹ Atualmente, através de informações conseguidas pelas entrevistas feitas, já são mais de 50 Promotorias de Tutela Coletiva em todo o Estado do Rio de Janeiro.

¹³² Artigo 2º da Resolução nº. 961, de 22 de dezembro de 2001.

¹³³ Além da criação do GATE existe, atualmente, na estrutura do MP, os GAPS – Grupos de Apoio às Promotorias, órgão do MP descentralizado, responsável pelas notificações, intimações, vistorias, apreensão de documentos, entre outros. Já o GATE é responsável apenas pelas perícias.

VI - atuar, especificamente, em sua área de formação profissional, participando de reuniões, seminários e audiências públicas, quando convocados.

Ainda em 2001¹³⁴, foram criadas dez Regiões de atuação do Ministério Público, vinculadas aos dez Centros Regionais de Apoio existentes, o que antes correspondia, segundo a Lei Orgânica Estadual, a apenas duas regiões, pelo artigo 45: a Região Especial do MP, correspondente à Capital e a Primeira Região do MP, que abrangia todo o território do Estado, com exclusão da Comarca da capital.

Em 03 de janeiro de 2003, é aprovada a Lei Orgânica do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, revogando a lei anterior e seguindo os parâmetros da Lei Orgânica Nacional, repetindo os princípios institucionais, bem como as vedações do Ministério Público, formas de ingresso na carreira, entre outros.

Importante ressaltar a inclusão dos Centros Regionais de Apoio Administrativo e institucional como órgãos auxiliares e a retirada da figura do curador de justiça como órgão de execução, uniformizando o que já ocorria em outros Estados, ao considerar apenas a existência da figura do promotor de justiça.

As mudanças mais significativas em relação à atribuição das ACPs e da escolha do Chefe da Instituição já haviam sido modificadas através das Leis Complementares já mencionadas. Outra inovação, no que diz respeito aos órgãos de execução do MP, é a criação dos Grupos Especializados de Atuação Funcional¹³⁵, que são providos por tempo certo e disciplinados em resolução do PGJ. Sobre determinado assunto relevante, tanto na esfera criminal, como na esfera cível, incluindo os direitos difusos e coletivos, podem ser montadas equipes de promotores especificamente para a resolução de casos mais complexos.

Em relação às Promotorias de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos, a partir de 2003¹³⁶, passam a denominar-se Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva, sendo instaladas em 15 núcleos, que correspondem, geralmente, aos próprios Centros Regionais de Apoio Institucional. O “Núcleo Niterói” passa a atender além do próprio Município, Rio Bonito, Maricá e Silva Jardim.

As mudanças nos núcleos e na divisão das regiões devem-se à regionalização do atendimento do Ministério Público nessas regiões. Quanto maior a aproximação do

¹³⁴ Resolução n° 993, de 21 de agosto de 2001.

¹³⁵ Artigo 6° , VI, da LC n° 106/2003, acrescentado pela LC n° 113, de 24 de agosto de 2006.

¹³⁶ Resolução n° 1173, de 13 de outubro de 2003. Com a resolução 1.317, de 27 de dezembro de 2005, há o aumento dos núcleos, passando a ser 19 no total.

órgão, há maior conhecimento da região e de suas particularidades, fazendo com que o Ministério Público se reestruture segundo às próprias necessidades da região, excluindo cidades e integrando outras. Em 2006, portanto, há uma mudança no “Núcleo Niterói”, que passa a atender apenas a Niterói, Rio Bonito e Maricá, excluindo Silva Jardim, pela Resolução nº 1.325, de 06 de abril de 2006.

Com as modificações, tanto o CRAAI Niterói diminui o número de cidades a serem abrangidas, como a própria Tutela Coletiva na região que abrange Niterói, através da diminuição no Núcleo. Sobre a tendência do Ministério Público na regionalização, os promotores relatam a melhoria no andamento das ACPs e dos inquéritos civis, aproximando o promotor dos fatos e da população, causando, com isso, maior afinidade com a questão ambiental.

(...) Eu tinha Silva Jardim, mas estava muito longe, então eu fiz um acordo com um colega do núcleo de Maricá, as ONGs estavam pedindo, estava mais próximo, pelos problemas. (...) Acho que a tendência é você ir se especializando, quer dizer, não é nem especialidade, especialidade eu sou totalmente favorável, mas eu acho que o Ministério Público passou por um processo de regionalização, e aí a regionalização implica no processo de especialização, então, eu fui promotor da Região dos Lagos, sediada em Cabo Frio, mas eu era responsável por toda a tutela coletiva de Saquarema à Quissamã. Hoje tem um em Araruama, dois em Cabo Frio e um em Macaé, então, a tendência é você ir diluindo, e isso trouxe uma maior demanda nessa área de tutela coletiva, que a população está reclamando por uma atuação maior. (Promotor 5)

Também em 2006, através da resolução nº 1.324, de 31 de março de 2006, há nova reestruturação dos CRAAIS, passando agora a quinze Centros, com novas divisões. São eles:

I - CRAAI Campos, anteriormente denominado 1º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Campos dos Goytacazes, São Fidelis, São Francisco do Itabapoana e São João da Barra;

II -CRAAI Nova Friburgo, anteriormente denominado 2º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cantagalo, Cordeiro, Duas Barras, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto e Trajano de Moraes;

III -CRAAI Cabo Frio, anteriormente denominado 3º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Saquarema;

IV -CRAAI Niterói, anteriormente denominado 4º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Maricá e Niterói;

V -CRAAI São Gonçalo, anteriormente denominado 5º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Itaboraí, Rio Bonito e São Gonçalo;

VI -CRAAI Duque de Caxias, anteriormente denominado 6º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Belford Roxo, Duque de Caxias, Magé e São João de Meriti;

VII -CRAAI Volta Redonda, anteriormente denominado 7º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Porto Real/Quatis, Resende, Rio Claro e Volta Redonda;

VIII-CRAAI Barra do Piraí, anteriormente denominado 8º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Barra do Piraí, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paty do Alferes, Piraí, Rio das Flores, Valença e Vassouras;

IX -CRAAI Petrópolis, anteriormente denominado 9º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Paraíba do Sul, Petrópolis, São Jose do Vale do Rio Preto e Três Rios;

X -CRAAI Rio de Janeiro, anteriormente denominado 10º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados na Comarca do Rio de Janeiro;

XI -CRAAI Nova Iguaçu, anteriormente denominado 11º CRAAI, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Itaguaí, Japeri, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados e Seropédica;

XII -CRAAI Itaperuna, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva/Cardoso Moreira, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula e Santo Antônio de Pádua;

XIII-CRAAI Macaé, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã/Carapebus, Rio das Ostras e Silva Jardim;

XIV-CRAAI Teresópolis, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Carmo, Guapimirim, Sapucaia, Sumidouro e Teresópolis;

XV -CRAAI Angra dos Reis, abrangendo os órgãos de execução do Ministério Público situados nas Comarcas de Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty. (grifo nosso)

2.2.2 A especialização da Tutela Coletiva

Entre as mudanças internas institucionais, para a melhoria no atendimento das demandas coletivas, deve-se destacar tanto o processo de regionalização da Tutela Coletiva através da criação de Núcleos em todo o Estado, já citado, quanto à especialização das Promotorias, o que ainda não é realidade em todo o Estado, mas consolida-se como tendência dos Ministérios Públicos Estaduais, em todo Brasil.

A especialização importa no desmembramento da Tutela Coletiva em ramos diferenciados, para concentrar os trabalhos dos promotores especializados em apenas um dos ramos da tutela coletiva. Como criação institucional, convencionou-se na divisão em três ramos principais, a saber, cidadania (patrimônio público), consumidor e meio ambiente.

O tronco é a tutela coletiva. E as raízes fundamentais desse tronco, dessa árvore, são três ramos: meio ambiente, consumidor e patrimônio público (cidadania). Daí, você tem outras raízes, que você pode dividir na promotoria do idoso, a promotoria da saúde, nós não temos ainda aqui, mas há Estados onde já existe.(...) Hoje você tem uma especialização maior ainda em outros Estados. (...) Há Estados em que há Promotoria da Saúde, há Estados em que há Promotoria da Educação, então há uma especialização sim nessas áreas. Então eu acho importante a especialização. Na área de meio ambiente essa é a principal. (promotor 2)

Outro ponto importante a ser ressaltado, em relação à especialização, é que esta modifica substancialmente a relação de demandas coletivas quando ela ocorre, ou seja, nos municípios e regiões onde há especialização, há maior número de demandas coletivas, já que o promotor trabalha apenas com determinado bem jurídico coletivo, priorizando-o, e, também, pela presença de promotoria especializada, o que aumenta o conhecimento da população, e conseqüentemente, há maior procura.

Em Niterói, por exemplo, os promotores ‘especializados’ em determinado ramo, em relação aos ‘não especializados’ nos outros municípios onde atuam (quer dizer, a atribuição abrange toda a Tutela Coletiva municipal), possuem uma demanda muito maior em relação ao ramo especializado do que em relação à toda Tutela Coletiva de algum outro município¹³⁷.

¹³⁷Em um dos levantamentos feitos com dados retirados do MP, no ano de 2003, quando a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva abarcava meio ambiente (especialização) em Niterói e toda a Tutela



3. PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL: CARACTERIZAÇÃO DOS ACPs AMBIENTAIS E ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS

A conceituação jurídica do que seja considerado *meio ambiente*, através da análise da legislação e da doutrina, faz-se necessária para a compreensão de sua incorporação pelo Direito, e como isso vai se refletir na própria tutela judicial do mesmo, através da atuação do Ministério Público e de outros atores nas ACPs ambientais.

O conceito jurídico de meio ambiente varia a partir da integração ou exclusão do seu conceito dos elementos culturais ou artificiais. O legislador ordinário considera como meio ambiente apenas os seus elementos naturais, já que a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, já comentada, dispõe, em seu art. 3º, ser meio ambiente “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”.

Harmonizado com ele, o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, trata separadamente o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Também o vocábulo *natureza* apresentado diversas vezes, abrange indistintamente os reinos animal, vegetal e mineral, mas ficam excluídas do seu alcance acessões humanas.

A Constituição Federal, ao dar tratamento jurídico ao meio ambiente como *bem de uso comum do povo*, criou um novo conceito jurídico. Isto porque, até então, tinha-se como integrantes do conceito de bem de uso comum os rios, os mares, praias, estradas, praças e ruas. O meio ambiente deixou de ser coisa abstrata, sem dono, para ser bem de uso comum do povo, constitucionalmente protegido.

A legislação fluminense considerou como meio ambiente “todas as águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, o ar e o solo” (artigo 1º, parágrafo único do Decreto-Lei 134/75). Pode-se perceber que a maioria das legislações estaduais

não limita o campo ambiental ao homem, mas a todas as formas de vida, antecipando assim a definição federal, que é bastante ampla, que com o seu conceito atingiu tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege.

A doutrina sobre o meio ambiente, apesar das controvérsias existentes, tem entendido pela ampliação da sua abrangência. José Afonso da Silva, por exemplo, trata do meio ambiente em seu sentido amplo, pois considera-o como

a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.¹⁴⁰

Destaca-se, assim, a existência de três aspectos do meio ambiente, quais sejam:

- *Meio ambiente natural* - constituído pela biosfera, ou seja, o solo, a água, o ar atmosférico, a flora e a fauna. É onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o meio físico que ocupam;
- *Meio ambiente cultural* – integrado pelo patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico e espeleológico;
- *Meio ambiente artificial* – formado pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos: ruas, praças, áreas verdes, e todos os demais assentamentos de reflexos urbanísticos.¹⁴¹

Já para Milare¹⁴², "meio ambiente" é uma expressão "camaleão" uma vez que inexistente consenso sobre sua definição. Distingue, entretanto, dentro do conceito jurídico de meio ambiente uma perspectiva

políticos. Segundo Mancuso “estaria havendo, por parte da sociedade brasileira contemporânea, uma interpretação ‘holística’ do conceito de ‘meio ambiente’, levando-se em consideração, assim, um conceito global de patrimônio ambiental”.¹⁴⁴

Vale, nesse sentido, relacionar o modelo tríplice sugerido por Paulo de Bessa Antunes¹⁴⁵, para o qual o direito ambiental se desdobra em três vertentes fundamentais: direito **ao** meio ambiente, direito **sobre** o meio ambiente e direito **do** meio ambiente.

Corresponde a integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. Possui, portanto, uma dimensão humana, uma dimensão econômica e uma dimensão ecológica. Resumindo:

DIREITO AO MEIO AMBIENTE AMBIENTE	DIREITO SOBRE O MEIO AMBIENTE	DIREITO DO MEIO
Saudável qualidade de vida <i>Dimensão Humana</i>	Desenvolvimento Econômico <i>Dimensão Econômica</i>	Proteção do Recursos Naturais <i>Dimensão Ecológica</i>

Questão interessante no que se refere à abrangência jurídica do meio ambiente se dá em relação ao fato de que sua contemporânea concepção inclui o meio ambiente de trabalho e, portanto, como bem a ser tutelado pela ACP, tendo em vista o risco à qualidade de vida de toda a sociedade, bem como pelo risco à saúde pública, considerando-o como de interesse difuso¹⁴⁶.

A controvérsia, todavia, persiste no que diz respeito à competência em Ação Civil Pública na esfera trabalhista, entendendo muitos autores que esta seria da Justiça do Trabalho, por envolver a relação empregado-empregador sendo, assim, interesse individual ou, mesmo, de um grupo determinado, e não o interesse difuso¹⁴⁷. Há, todavia, conforme aponta Mazzilli, dois enfoques diferenciados na apreciação da matéria relativa ao meio ambiente do trabalho, que pode ser tanto de competência da

¹⁴⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 8ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.21.

¹⁴⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p.9.

¹⁴⁶ Em Niterói, o MPE propôs ACP em face do Estado do Rio de Janeiro, em 2004, envolvendo, também, o meio ambiente do Trabalho. Tratava-se de Ação visando reformas no IML – Instituto Médico Legal, pela poluição causada, apresentando risco potencial à saúde pública, ao meio ambiente natural (poluição da Baía de Guanabara pelos resíduos lançados diretamente, sem qualquer tratamento especial) e ao meio ambiente do trabalho, em relação às condições insalubres para os funcionários, como insuficiência e inadequação técnica de material de trabalho. Dados retirados da Ação nº. 2004.002.005941-0.

¹⁴⁷ Este é o posicionamento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, citando o entendimento do STF no Recurso Extraordinário 206.220/MG (relator Ministro Marco Aurélio, j. 16/03/1999, publ. 17/09/1999), “tendo a ação civil pública como causa de pedir e pedidos voltados à observação do meio ambiente do trabalho e, portanto, aos interesses dos empregados, a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho”. Em FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 313. Cabe citar, também, a súmula 736 do STF que versa sobre a questão: “Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores”.

Justiça do Trabalho quanto da Justiça Comum: nesta, estão as questões ambientais que digam respeito a interesses mais gerais, a toda coletividade; naquelas, a causa de pedir e o pedido devem ater-se a questões de natureza trabalhista, como discussões acerca dos horários da jornada de trabalho, fixação ou reajuste de salários, concessão de férias, entre outros¹⁴⁸.

Nota-se, portanto, que, paralelo à questão conceitual substantiva, transita uma nova conceituação da ação político-jurídica, que identifica, na multiplicidade de modelos, alternativas para a participação do cidadão. Dessa forma, faz sentido reclamar o meio ambiente do trabalho no conjunto dos debates relativos aos novos direitos em razão de ser o trabalho o espaço primordial a se fazer valer a cidadania.

3.1. As ACPs ambientais em Niterói

A Ação Civil Pública, como já mencionado, tem se demonstrado o meio mais recorrente na busca da resolução dos conflitos ambientais, por via judicial. Comparada a outros instrumentos de proteção do meio ambiente, como a Ação Popular¹⁴⁹ - onde a participação do cidadão como legitimado ativo para propô-la se dá ainda de maneira tímida e encontra diversas dificuldades no campo prático, já que a própria legislação atual não viabiliza meios de melhor efetivá-la – o instrumento processual estudado tem sido o meio capaz de viabilizar o espaço de discussão sobre a questão da tutela ambiental e seus conflitos atuais.

Por esta garantia legal, constrói-se, através das denúncias, inquéritos civis, dos demais procedimentos processuais e dos Termos de compromisso de Ajustamento de

¹⁴⁸ Hugo de Nigro Mazzilli, ao comentar a jurisprudência do STF, especialmente a súmula 736, aponta para o cuidado na sua interpretação extensiva, já que “questões mais genéricas, que digam respeito ao meio ag

Condução (TACs), um espaço dialógico aberto para os atores sociais envolvidos na questão ambiental, destacando-se a atuação central do Ministério Público, como participante essencial e intermediário na resolução dos conflitos.

Como afirma Mario Fuks¹⁵⁰,

(...)no Rio de Janeiro, a criação, no âmbito do Ministério Público, de uma estrutura específica para lidar com a proteção ao meio ambiente não apenas abriu espaço para o encaminhamento das demandas dos grupos ambientais, mas, principalmente, estimulou a redefinição, em termos ambientais, das mais variadas reivindicações de associações de moradores.

Através da pesquisa feita nos processos judiciais relativos às ACPs Ambientais, constatou-se, no último levantamento feito, a existência de 47 ACPs ambientais¹⁵¹, sendo 34 ações propostas diretamente pelo Ministério Público, através, na maioria das vezes, de representações e denúncias da sociedade civil, tanto indivíduos isolados quanto entidades civis.

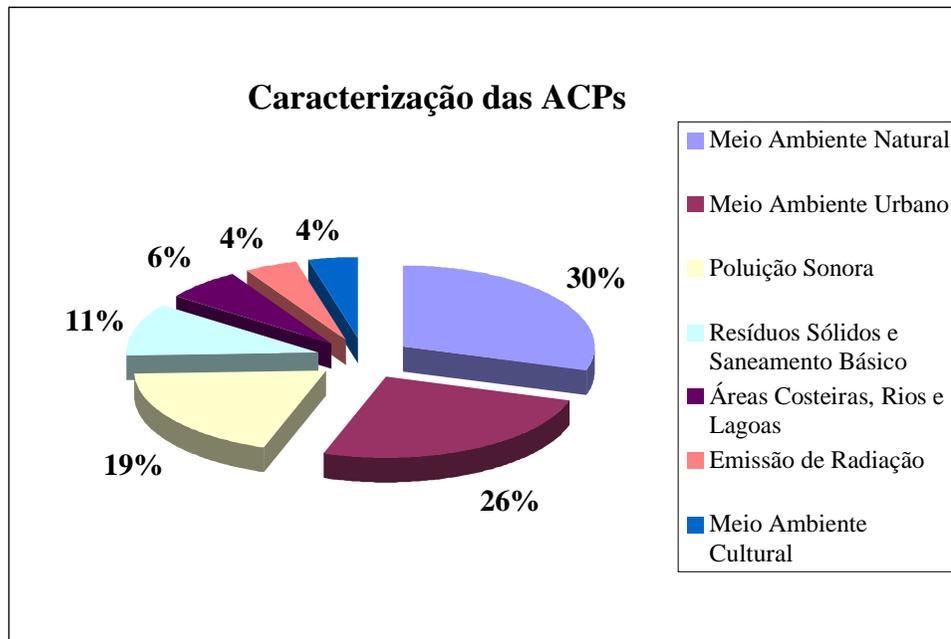
3.1.1. Caracterização das ACPs

Através da análise das ACPs ambientais propostas em Niterói, desde o surgimento da LACP, em 1985, pôde-se apreender a seguinte caracterização das ações, segundo o bem ambiental atingido, conforme tabelado a seguir¹⁵².

¹⁵⁰ FUKS, Mario. *Op. Cit.*, p. 50.

¹⁵¹ Foram feitos, ao todo, três levantamentos de dados, em datas diferentes, sobre as Ações Cíveis Públicas Ambientais para que pudesse ser feita a análise e atualização dos dados coletados. No levantamento feito em 2001, em uma primeira fase da análise, havia 49 inquéritos civis e 10 ações Cíveis Públicas Ambientais, apenas na cidade de Niterói. Ver MADEIRA FILHO, Wilson *et alli*. **Ações Cíveis Públicas Ambientais em Niterói**. Relatório PIBIC. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001. Na segunda coleta de dados o número aumentou para 36 Ações Cíveis Públicas Ambientais. O último levantamento foi feito em dezembro de 2006, constatando-se a existência de 47 ACPs, desde o início da propositura das ACPs, em 1986. Os dados foram colhidos no CAAAI – Niterói.

¹⁵² A caracterização das ACPs foi feita visando apenas a compreensão dos conflitos ambientais no Município de um modo geral, demonstrando a prevalência de determinados bens ambientais na arena judicial. O conceito de meio ambiente abarca tanto a proteção do meio ambiente natural, quanto o meio ambiente artificial, cultural e o meio ambiente do trabalho correspondendo, assim, conforme preceitua a Constituição Federal, em seu artigo 225, tudo que está relacionado também à saúde e essencial qualidade de vida. A caracterização e diferenciação, enfim, tem apenas fins didáticos, até porque não é possível definir, com exatidão, os limites entre meio ambiente natural, artificial, ou mesmo o meio ambiente do trabalho, já que em algumas ações vários são os bens ambientais envolvidos. A divisão feita leva em consideração, portanto, a prevalência de determinado bem ambiental na demanda. As duas primeiras caracterizações – meio ambiente natural e meio ambiente urbano – são mais gerais. As outras classificações dizem respeito a bens ambientais que aparecem numa constância maior nas ACPs em Niterói, merecendo, portanto, uma diferenciação. Tanto a poluição sonora quanto a emissão de radiação e as questões relativas a saneamento básico e



Ao caracterizar os danos ambientais ao meio ambiente natural¹⁵³, há uma tendência nas ações relativas aos danos relacionados às unidades de conservação¹⁵⁴, onde são observadas ações referentes a construções imobiliárias irregulares, projetos de urbanização e desmatamentos nas áreas de proteção ambiental.

As unidades de conservação constituem um das categorias de “espaços territoriais especialmente protegidos”, conforme a Constituição¹⁵⁵, não abrangendo, assim, todas as áreas que poderão ser delimitadas como áreas de proteção pelo Poder Público.

Como ressalta Milaré,

¹⁵³ O meio ambiente natural ou físico pode ser compreendido como sendo aquele “constituído por solo, água, ar atmosférico, flora e fauna”. Em FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005. p.20. No meio ambiente natural considerou-se as ações envolvendo conflitos em espaços territoriais especialmente protegidos, como as Unidades de Conservação, desmatamentos, destruição da flora e da fauna.

¹⁵⁴ A lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, as conceituou, em seu artigo 2º, como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, ~~com~~ com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias de proteção”. Conforme Milaré, para que haja a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação, deve haver: “a relevância natural; o caráter oficial; a delimitação territorial; o objeto conservacionista; e o regime especial de proteção e administração”. Para um melhor estudo sobre as MILARÉ, Edis..07671 1 0 - categorias de unidades de conservação, bem como v ac dtæw d e s b rsn sb

Toda unidade de conservação é área especialmente protegida, mas a recíproca não é verdadeira, pois a própria Constituição traz exemplos de biomas que recebem tutela especial, e nem por isso são, na sua totalidade, unidades de conservação.¹⁵⁶

A unidade de conservação seria, assim, espécie do gênero espaços territoriais especialmente protegidos. As Unidades de Conservação são divididas em dois grupos, a saber, *Unidades de Proteção Integral*, que tem como objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”¹⁵⁷, procurando evitar, com isso, qualquer interferência humana, e *Unidades de Uso Sustentável*, cujo objetivo básico é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”¹⁵⁸.

Dentro desses dois grupos, foram criadas 12 categorias de proteção, entendendo como Unidades de Proteção Integral a Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre; e como *Unidades de Uso Sustentável*, as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural¹⁵⁹.

O que tem ocorrido com maior frequência em Niterói são as ocupações irregulares com relação às Áreas de Proteção Ambiental e aos controversos limites do Parque Estadual da Serra da Tiririca, ambos os locais onde o avanço da especulação imobiliária, com crescente processo de verticalização, e o crescimento desordenado de residências, condomínios e construções subnormais compromete a integridade das áreas protegidas.

A Serra da Tiririca, antes prevista como área de preservação permanente pela Lei Orgânica do Município e, após, em 1993, instituído o Parque Estadual da Serra da Tiririca pelo decreto estadual 18.598/93, passa a fazer parte das Unidades de Conservação.

¹⁵⁶ MILARÉ, Edis. *Op. Cit.*, p. 364. Nesse gênero, portanto, estariam incluídas as modalidades de ‘conservação’ e ‘preservação’, conforme preceitua Antônio Herman Benjamin, citado por Milaré, “...conservação é ela própria modalidade (= espécie) de proteção especial da natureza, contrapondo-se à ‘preservação’: esta como garantia integral da biota, aquela, mais flexível, contentando-se em impor certos requisitos à exploração, dita sustentável, dos recursos naturais”.

¹⁵⁷ Artigo 7º, §1º da Lei 9985/2000.

¹⁵⁸ Artigo 7º, §2º da Lei 9985/2000.

¹⁵⁹ Artigos 8º e 14 da Lei 9985/2000.

No mesmo ano de sua criação, foi instituída a Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca, pela portaria IEF/RJ n° 68/99, incumbida de definir as ações necessárias à delimitação do mesmo já que, desde a criação do Parque, não havia a sua demarcação definitiva, onde o decreto referiu-se, apenas à área de estudo. A Comissão trabalhou por dois anos, sendo o seu trabalho submetido, através do IEF, ao Governo, a fim de que o mesmo aprovasse a delimitação definitiva por decreto.

O Parque possui, assim, apenas uma demarcação provisória, gerando conflitos, desde a sua ocupação desordenada à falta de fiscalização. Existem, ao todo, quatro ACPs referentes ao Parque, incluindo entre os seus objetos, dentre outros, a sua fiscalização e, sobretudo, a demarcação definitiva de sua área.

A ação¹⁶⁰ referente à demarcação da área de Serra da Tiririca, proposta por uma ONG em 2002, tem como objeto principal a implantação do Parque, com a elaboração do Plano de Manejo. A mesma foi acolhida, em primeira e segunda instâncias, mas até março de 2007, não havia resposta da constitucionalidade da referida demarcação.

Uma das estratégias argumentativas utilizada pelos réus no processo (Estado do Rio de Janeiro e Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ, pessoa jurídica responsável pela fiscalização e gestão do Parque) é de que a referida demarcação deveria ser feita por lei, e não por decreto, já que a Constituição Federal, ao tratar das Unidades de Conservação, ressalta que a mesma só poderá ser modificada em sua área por lei, passando pela Assembléia Legislativa, e não por decreto do Executivo.

Em contrapartida, o Parque Estadual, conforme argumentos de defesa da ONG, não foi sequer implantado, não havendo que se falar, portanto, em modificação de sua área.

Ou seja, existe um Parque que a gente chama de área de estudo que abrange uma determinada área. O decreto que criou essa área de estudo diz o seguinte: foi criada uma comissão, com membros da sociedade civil, governo, prefeitura, etc., para, dentro dessa área de estudo, fazer um recorte final pra ver o que será essa área definitiva. Isto está na lei e no decreto de 93. Desde 93 essa área não foi demarcada. Apenas em 99 se criou uma comissão, que trabalhou dois anos, então ela propôs uma delimitação definitiva, conforme a lei. (...) O IEF submeteu a proposta de delimitação definitiva ao Governo e o Governo sentou em cima. (...) Só que estão partindo do princípio que a área de estudo é uma área válida, mas não é uma área válida. Tanto não é uma área do Parque que ela não foi desapropriada. E a lei é muito clara: você só vai desafetar uma área por lei. A

¹⁶⁰ Ação n°. 2002.002.003411-0.

área não está afetada, então, não há que se falar em desafetamento, então a discussão toda está em cima disso. Vamos para Brasília, tanto no STJ quanto no STF. Perda de tempo. (representantes da ONG NEA – Protetores da Floresta)

Sem respostas definitivas do Judiciário sobre a questão, desde sua c

como argumentos principais não apenas a poluição causada, mas à qualidade de vida dos moradores - envolvendo a higiene e a saúde - um dos pilares da conceituação contemporânea do meio ambiente, voltada a uma interpretação antropocêntrica.

Em relação aos resíduos sólidos¹⁶³, ressalta-se um dos maiores problemas da sociedade de consumo, fruto de intensa urbanização: a destinação do lixo municipal, atingindo não apenas o meio ambiente urbano, mas ao meio ambiente em sentido lato.

Além do prejuízo à saúde da população e a poluição ambiental, um outro grave problema detectado consiste na situação de injustiça ambiental causada aos catadores de lixo¹⁶⁴, principalmente os que vivem da catação nos ‘Lixões’, como são, geralmente, conhecidos os aterros sanitários dos municípios. Há duas ACPs¹⁶⁵ que discutem a questão, relativas ao Aterro¹⁶⁶ Sanitário do Morro do Céu, área considerada de preservação ambiental e que, ao que tudo indica, pelos acordos firmados em Termo de Ajustamento de Conduta assinado entre o MPE e os réus, será desativado, tendo em vista a saturação há muito ocorrida do lugar, sendo substituído por novo aterro sanitário.

Além dessas, há um número menor de ACPs propostas visando à proteção das áreas costeiras, rios e lagoas, relativas à poluição, no Município, das Lagoas de Piratininga e Itaipu¹⁶⁷, bem como a poluição na Baía de Guanabara¹⁶⁸.

Apesar da pouca expressividade das demandas judiciais (apenas duas ACPs, correspondendo a 4% do total), a proliferação de antenas celulares, através das empresas

¹⁶³ O conceito de resíduo sólido pode ser retirado da Resolução CONAMA n° 5/93, estabelecendo, em seu artigo 1º, I, “resíduos sólidos: conforme a NBR n. 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT – ‘Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam das atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição.(...)’”.

¹⁶⁴ Houve tentativa de inclusão social dos catadores e das crianças, através de programa implementado pela Empresa CLIN para a reintegração dos catadores, chamado “Barracão da Cidadania”, o que, todavia, não prosseguiu.

¹⁶⁵ ACP n°. 2002.002.022998-0, proposta pelo MPE em face do Município de Niterói e CLIN – Companhia de Limpeza Municipal; ACP n°. 2001.002.020 P

de telefonia celular, vem causando preocupações constantes por parte da população, principalmente aos moradores vizinhos à instalação, o que ocasionou um significativo trabalho em conjunto entre a sociedade civil, MPE e a Universidade Federal Fluminense, gerando um Projeto de Lei para regulamentação da instalação das antenas.¹⁶⁹

Por fim, cabe mencionar também as ACPs envolvendo o meio ambiente cultural, através da proteção ao patrimônio histórico da cidade, considerado de grande importância simbólica aos moradores e que encontra-se também inserido no conceito mais amplo de meio ambiente, já que também está relacionado à sadia qualidade de vida da sociedade.

Em Niterói, foram duas as ACPs que invocaram a proteção ao meio ambiente cultural: uma ação contrária à construção do Restaurante Popular em prédio histórico¹⁷⁰, patrimônio tombado pelo Governo, e outra ACP¹⁷¹ relativa à restauração do Campo de São Bento, área verde protegida pelo município e que, segundo argumentos do autor da ação, estaria sendo restaurada com plantas alienígenas, em vez de espécies nativas.

A primeira não obteve resposta favorável do Judiciário, na concessão da liminar, onde o argumento principal era de que a construção do Restaurante Popular beneficiaria a coletividade, através da realização de política pública voltada ao combate à fome, não podendo, assim, a obra ser paralisada¹⁷². Na segunda ação, também não foi concedida liminar, ocorrendo a restauração do Campo de São Bento, nos moldes previstos pelo Município.

3.1.2. Ocupações irregulares: Empreendimentos imobiliários versus “Favelização”

Apesar dos promotores destacarem a poluição sonora como uma das maiores demandas ambientais, a ocupação irregular é a primeira a ser ressaltada em relação à

¹⁶⁹ Sobre as ações e o trabalho em conjunto do MPE, ver capítulo 4.

¹⁷⁰ Ação n.º. 2002.002.000507-9, proposta pelo MPE em face da empresa privada Prime Construções, Estado do Rio de Janeiro, Empresa de Obras Públicas e Município de Niterói - EMOP, pela omissão do Poder Público na destruição do Conjunto Arquitetônico do Palácio de São Domingos, tombado pelo Decreto Estadual n.º. 5.808/86.

¹⁷¹ Ação n.º. 2005.002.016164-3, proposta pelo Conselho Comunitário da orla

complexidade na resolução dos conflitos, compreendendo dois tipos distintos: empreendimentos imobiliários e favelização¹⁷³.

Nós temos conflitos em relação à Unidades de Conservação, temos seríssimos conflitos em relação à favela, que o direito e os Operadores do Direito, em geral, se omitem, fingem que não está acontecendo, é depredatória, tem que ser estudada e combatida, não com a simples remoção das pessoas, não com soluções pacíficas, mas com soluções humanas, mas elas têm que ser estudadas e isso tem que ser realizado, e o crescimento delas desordenado tem que ser impedido.(...)Há um grande conflito (em relação aos empreendimentos imobiliários), hoje menor, porque o PUR acabou regulando de forma muito satisfatória para os empreendedores. O grande conflito era contra os empreendedores civis em relação à forte especulação imobiliária em Niterói, mas é um escândalo como a lei municipal favorece essa atividade (...). (Promotor 3)

Em relação às ACPs, existem nove processos envolvendo casos de ocupação irregular em áreas de proteção ambiental, duas referentes ao processo de favelização, propostas pelo MPE, e sete envolvendo empreendimentos imobiliários, seis propostas pelo MPE e uma por entidade civil (AFEA – Associação de Engenheiros e Arquitetos).

No primeiro caso, o que se constata, nos próprios pedidos, objetos da ação, é a tentativa de contenção das favelas, através da demarcação da área, havendo demandas também no sentido de desocupação da área pelos “posseiros”. Já em relação aos empreendimentos imobiliários, a grande maioria das ações requer a regularização dos empreendimentos, através dos devidos licenciamentos ambientais modificando, assim, a estratégia argumentativa do Ministério Público.

Exemplificativo é o caso do Morro das Andorinhas, remanescente de Mata Atlântica¹⁷⁴ e área considerada bem de proteção permanente pela Lei Orgânica do Município¹⁷⁵. Foi objeto de inquérito civil em 1994, dando origem à ACP¹⁷⁶, em 2000, tendo, como pedido principal no processo judicial, a desocupação do Morro por “posseiros”, evitando, assim, a favelização da área.

Já em 1995 consta, no Inquérito Civil, a resposta dos moradores da região, através do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública, à notificação recebida

¹⁷³ Esta entendida como a ocupação desordenada, por indivíduos de baixa renda, geralmente com a finalidade de moradia.

¹⁷⁴ Constituição Federal, art. 225, §4º, art. 2º do Código Florestal, lei 4.771/65.

¹⁷⁵ Art. 323, IX da Lei Orgânica do Município.

¹⁷⁶ ACP nº. 2000.002.004290-4. O Inquérito Civil 04/94, foi instaurado através de denúncias de moradores próximos ao Morro das Andorinhas, visando apurar invasões e construções de mansões, obras em construção e depredação na área.

pelos mesmos, para desocupação da área, feita pela Secretaria de Fiscalização Urbana e Ambiental, após requerimento do Ministério Público.

Já há nessa resposta uma tentativa de diferenciar a situação no Morro das Andorinhas, ressaltando a existência de “benfeitorias e posses longevas irremediavelmente consolidadas há décadas por pessoas de baixo poder aquisitivo”¹⁷⁷.

E continua,

A posse dos requerentes é longeva, nativa, de boa-fé e ocorreu por exclusiva e absoluta necessidade de moradia, (...) iniciando-se a ocupação no século anterior, (...) não constroem, pois, ‘mansões’ e não são ‘invasores’.(...).A posse, assim, secular de alguns moradores data de mais de um século, adequando-se à lei 2.393/95, que dispõe sobre a permanência de populações nativas residentes em Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro¹⁷⁸.

Há, assim, um questionamento, por parte da Defensoria, da própria atuação do Ministério Público, pela exigência do órgão ministerial da demolição das casas pelo Município, já que ali residiria população nativa, e não posseiros.

Após outro relatório técnico feito pelo Ministério Público, em 1999, constatando o ‘crescente processo de favelização’ na área, o MP propõe ACP em face do Município, cujos pedidos constavam de projeto de reflorestamento do Morro das Andorinhas e sua execução, regeneração da vegetação de Mata Atlântica, relocação dos moradores cadastrados pelo Município para outro local e demolição das construções irregulares.

Note-se que não há referência na Ação de ocupação por populações tradicionais, havendo apenas menção a posseiros e bandidos: “a conduta do réu demonstra, mais uma vez, que este não está disposto a preservar e manter o Morro das Andorinhas pouco importando que se transforme em mais uma grande favela dominada por traficantes e bandidos”¹⁷⁹.

Nesse caso, a liminar¹⁸⁰ foi deferida para que o Município cumprisse as exigências de fiscalização das obras irregulares, demolindo e relocando a população em

¹⁷⁷ Dados retirados do Inquérito Civil n°. 04/94. pp.36-43.

¹⁷⁸ Dados retirados do Inquérito Civil n°. 04/94. pp.36-43.

¹⁷⁹ Dados retirados do Processo n° 2000.002.004290-4, pp.02-09.

¹⁸⁰ Houve, ainda, pedido de reconsideração da liminar pelo Município, ressaltando Relatório da Secretaria de Desenvolvimento, afirmando ser área de ocupação por população tradicional (comunidade de pescadores), que não teria a posse legal, mas a posse de fato. Haveria, assim, o direito de usucapião coletivo e direito de uso do solo, o que foi desconsiderado pelo MP, insistindo no cumprimento da liminar.

outras áreas, o que causou a demolição de uma das casas do Topo do Morro, pertencente a uma das famílias nativas de pescadores da região.

Após a demolição, pela repercussão negativa causada, houve um recuo por parte do MP, ocorrendo, em 2006, um pedido de suspensão do processo para tentativa de acordo com os moradores locais e o Município¹⁸¹.

A outra Ação, referente à ocupação irregular por favelização, foi proposta em 1999 pelo MP, após Inquérito civil¹⁸² aberto em 1995, tendo como pedido principal a desocupação irregular do Morro do Cavalão, considerado, pelo Código Florestal e pela Lei Orgânica do Município, como área de preservação permanente, por sua declividade superior a 45°.

O pedido do MP era, basicamente, a delimitação da área da favela, com a construção de muros, retirada dos “invasores” do Morro do Cavalão, projetos de urbanização da área e de regeneração da área degradada, argumentando, além da preservação ambiental, a própria segurança dos moradores do bairro, já que na área o processo de favelização e ocupação desordenada do espaço urbano possibilitaria “aos ‘marginais’ desenvolverem suas atividades ilícitas”¹⁸³.

A sentença final considerou procedente a ação, em 2003, obrigando o Município a executar projetos de urbanização e demolir as residências irregulares, em relação à situação dos moradores da favela. Em 2005, o MP propôs Ação de Obrigação de Fazer, para que o município cumprisse decisão judicial, regularizando a situação do Morro do Cavalão, não havendo, até março de 2007, demonstração pelo Município do cumprimento da decisão.

Mesmo levando em consideração o número reduzido de ações a embasar estudo sobre o processo de recepção do Direito e dos seus aplicadores no enfrentamento dessas questões, o que se pode constatar é que o discurso predominante na arena judicial, sobre o tema, tende a desconsiderar princípios mais gerais do Direito, voltados aos direitos fundamentais - como o princípio da dignidade da pessoa humana, eixo valorativo da Constituição Federal, que tem como desdobramento conseqüente o direito à moradia - já que o que parece prevalecer ainda é o matiz civilista, voltado ao direito de propriedade e, portanto, a títulos que legitimam a exclusão social em nome de agressões

¹⁸¹ Até março de 2007, o processo continuava com o Ministério Público, para tentativa de assinatura de TAC.

¹⁸² Inquérito Civil aberto após denúncia da Associação de Moradores de São Francisco, para averiguação da crescente ocupação do Morro do Cavalão por construções irregulares, desmatamento e poluição.

¹⁸³ Dados retirados do Processo n°. 1999.002.010745-7.

sobretudo constitucional, desdenhando da função social, do contexto da sociedade¹⁸⁷.

O desrespeito é, assim, atribuído tanto ao Poder Público Municipal, pela concessão de licenças, como pelas Construtoras. Os pedidos da ação são, basicamente, para o embargo da obra até a regularização das licenças concedidas, através da realização dos estudos de impacto ambiental, impacto viário, impacto de vizinhança e impacto de morfologia urbana, fiscalização por parte do Município, bem como a apresentação das licenças ambientais pelos órgãos competentes, com o atendimento das restrições e delimitações por estas exigidas.

No caso citado, o pedido de liminar para embargar a obra foi indeferida pelo Juízo, em primeira e segunda instâncias, sob o argumento de que o Judiciário não poderia ir além do exame da legalidade, para emitir um juízo de mérito sobre atos da Administração, já que sua competência restringe-se ao controle de legalidade e de legitimidade. Até março de 2007, não havia sentença final sobre o caso.

As respostas do Judiciário, em geral, nos casos de empreendimentos imobiliários, são desfavoráveis ao MP, onde um dos argumentos principais, em conjunto com o citado acima, seria o prejuízo causado aos adquirentes das unidades imobiliárias, que não teriam responsabilidade sobre a irregularidade do imóvel.

Os promotores estaduais, nas entrevistas, também ressaltaram a dificuldade na obtenção de sentenças desfavoráveis aos empreendimentos imobiliários, já que passa, na maioria das vezes, pela avaliação do Poder Público Municipal na concessão de licenças,

(...)normalmente eles obtêm licenças e se essa licença é precedida de todos os procedimentos legais, de estudos técnicos, se as leis urbanísticas foram bem elaboradas, eu acho que esse crescimento é legítimo e tem que ser efetivado. Em contrapartida, se esse crescimento é feito sem legitimidade, sem discussão com a comunidade, com aprovações irregulares de obras e de prédios, talvez seja até pior do que a favelização, porque você vê que está irregular, há um problema social embutido, e não um problema irregular, pode até ser por corrupção, pra você aprovar um empreendimento que possa trazer um dano para aquela coletividade local ou um dano ambiental também. (Promotor 5)

Além das sete ACPs relativas à construção de empreendimentos imobiliários, vale ressaltar também a existência de duas ações¹⁸⁸ questionando a legalidade dos

¹⁸⁷ Citação retirada da peça inicial do Processo n°. 2001.002.017925-0.

¹⁸⁸ ACP n°. 2002.002005666-0, proposta pela OAB em face do Município, visando sustar o processo de aprovação do PUR da Orla da Baía e ACP n°. 2003.002.025221-8, proposta pelo MP, em face da Câmara

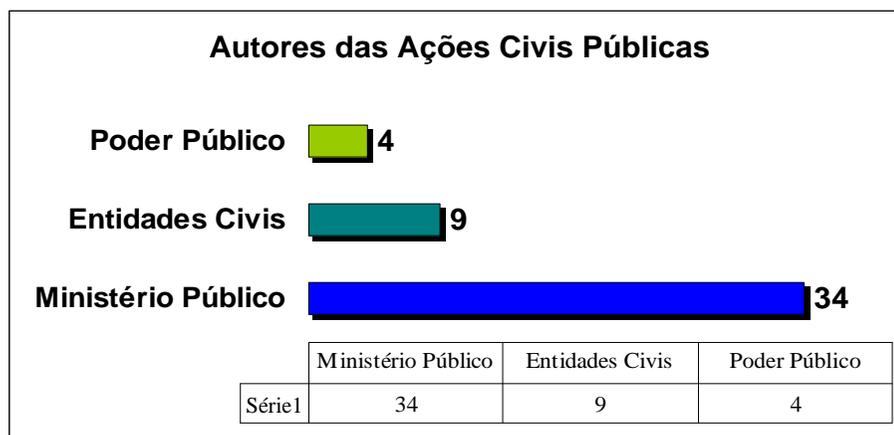
Planos Urbanísticos Regionais, da Região da Baía de Guanabara e da Região Oceânica, ambas ressaltando a falta de participação democrática na elaboração dos mesmos e na falta de estudos de impacto ambiental e viário, onde as leis teriam, como um dos seus principais objetivos, o de criar maiores atrativos para a construção civil, como ressaltado em uma das ACPs,

Adotando tal atitude política, o Poder Público demonstrou o viés antidemocrático alcançado pelo projeto de lei, que praticamente deixou de ser debatido na casa legislativa, onde se encontram os representantes da população (...) ¹⁸⁹.

3.2. A Participação do Poder Público

Para a compreensão da relação existente entre o MP e o Poder Público, bem como as estratégias de atuação utilizadas pelo primeiro na tentativa de resolução dos conflitos ambientais, alguns aspectos dessa relação devem ser melhor analisados.

Um ponto importante a ser ressaltado em relação à participação do Poder Público é a sua quase inoperância em relação à propositura das ACPs, apesar da lei 7.347/85 elencar como co-legitimados ativos a União, Estados, Municípios e seus entes paraestatais ¹⁹⁰, conforme demonstra o gráfico abaixo, em relação à autoria das Ações:



dos vereadores e do Município, para a suspensão do andamento do processo legislativo do PUR – Região Oceânica. Além dessas duas ACPs, foram propostas três Ações Populares questionando alterações nos Planos Urbanísticos Regionais.

¹⁸⁹ Dados retirados da peça inicial do processo n°. 2006.002.073143-8.

¹⁹⁰ *Caput* do Artigo 5º da Lei 7.347/85: “A Ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:(...)”.

Do total de 47 processos, foram propostas apenas quatro ACPs pelo Poder Público¹⁹¹. Dessas quatro ações, duas foram propostas pelo Município (uma pelo Executivo Municipal¹⁹² e outra pela Companhia de Limpeza Urbana de Niterói - CLIN, pessoa jurídica vinculada ao Município), e duas pelo Governo do Estado (uma pelo Executivo Estadual e outra pelo Instituto Estadual de Florestas - IEF)¹⁹³.

A primeira dessas ações foi proposta em 2001, pela CLIN, tendo como objeto diversas obras no Aterro Controlado Morro do Céu, não realizadas pelo Estado, pelo Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, após um convênio firmado com o Município. Analisando os autos da ação, constatou-se a tentativa da empresa municipal de não ser responsabilizada pela grande poluição causada pelo “lixão”, em funcionamento desde 1982.

Já havia, desde 1996, um inquérito civil aberto pelo Ministério Público para averiguação das responsabilidades devido ao mau cheiro, ao chorume, à lixeira saturada, ao elevado índice de crianças com problemas respiratórios, à poluição da Baía de Guanabara, entre outros¹⁹⁴.

O segundo processo refere-se à ACP proposta pela fundação estadual responsável pela fiscalização e gestão de Unidades de Conservação e áreas de preservação permanente do Estado, o IEF – Instituto Es

Executivo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado, propôs a ACP¹⁹⁶, requerendo a reparação dos danos causados pela empresa ré, pela poluição ambiental causada, e, também, indenização aos marisqueiros e pescadores da região, prejudicados, em seu sustento, pelo acidente ocorrido.

Dois dias após a propositura da ação, e já concedida a liminar no mesmo dia desta, o Município requer sua inclusão no pólo ativo, para ressarcimento das despesas geradas com o derramamento de óleo. Após a inclusão do Município, foi realizado, 15 dias depois da ação ser proposta, um TAC entre as empresas ré, o Município e o Estado, versando sobre as indenizações e os prejuízos causados aos pescadores e marisqueiros. O TAC foi homologado pelo juízo dois meses depois.

Ocorre que até março de 2007, apesar de já estar depositada, em Juízo, a verba para o ressarcimento dos pescadores e marisqueiros, ainda não havia, nos autos do processo, a lista dos trabalhadores a serem indenizados.

Vale destacar o relato do promotor 4 sobre o caso,

(...) Aquela ação não existe, temerária do meu ponto de vista, entrou e não tinha nem a demanda, não tinha 15 dias que o evento tinha acontecido. Entrou sem laudo, nem nada. Não tinha nem laudo dos órgãos públicos. Entrou com base em jornal. Acho temerário e eu vou dizer, tenho muito medo quando o Estado entra com uma Ação Civil Pública. Achei muito rápido. (...)O dano ambiental foi bem maior do que isso. O TAC se limitou a custear a despesas feitas pelo município e do Estado, para limpar as praias(...) Os pescadores marisqueiros vão receber cem reais, os marisqueiros que foram escolhidos pela Prefeitura. Aí tem a questão política. Porque só os marisqueiros ligados à Prefeitura e não a Associação de marisqueiros? Cem Reais? E quanto tempo demorou, se a previsão é pelo período de seis meses, quem disse que o dano ficou recuperado em seis meses? Qual o estudo técnico que embasou aquele TAC? Eu não vi no TAC um estudo técnico. (...) o TAC foi isso, o TAC indenizou o Poder Público, a questão ambiental ficou relegada a segundo plano. Não há questão ambiental ali. O que interessa é receber, teoricamente, pelo que eu limpei de areia, que eu gastei com empresas que eu terceirizei, a parte ambiental não existe naquilo. Aquela TAC é uma excrescência. (Promotor 4)

Observa-se, enfim, que além de ser quase insignificante o número de ACPs propostas pelo Poder Público legitimado, quando estas existem, a questão central da ação parece não se referir à questão ambiental, legitimando, portanto, o discurso

¹⁹⁶ Foi juntada à ação um relatório de vistoria da FEEMA, não havendo outros estudos sobre os impactos causados.

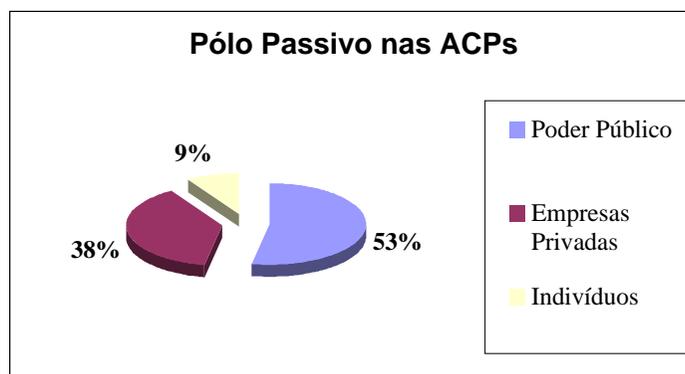
estatal, seja no “jogo de empurra” de responsabilidades, seja buscando indenizações por gastos feitos.

Outra constatação é que, não obstante estes entes públicos estarem legitimados à propositura da Ação Civil Pública, o que geralmente não se efetiva, como demonstrado anteriormente, o que ocorre é que, na grande maioria das ações, as pessoas jurídicas da Administração Direta e Indireta aparecem no pólo passivo, como agentes responsáveis pelos danos causados ao meio ambiente.

Ferreira, ao descrever a política ambiental no Brasil, já ressaltava o tipo de relação do Poder Público e a questão ambiental,

Do ponto de vista ambiental, o mais importante tipo de corrupção é a de forma ‘estrutural’. Devido ao fato de que sobreviver e ser mantido pelo Estado não é difícil, os órgãos governamentais e as empresas estatais no Brasil geralmente são os piores destruidores ambientais. O setor estatal é o primeiro a exigir o cuidado ambiental, mas também o primeiro a esconder os problemas sob o tapete.¹⁹⁷

Nas entrevistas realizadas com os membros do MP, o grande problema apontado, na maioria dos casos, está relacionado com a atuação do Poder Público, principalmente em relação aos órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pela fiscalização e ao Executivo Municipal, pela sua omissão nas fiscalizações e na concessão de licenças ambientais. Em Niterói, através da análise das ACPs, constatou-se que o Poder Público aparece em 53% das ACPs no pólo passivo¹⁹⁸, conforme gráfico abaixo:



¹⁹⁷ FERREIRA. Leila da Costa. **A questão Ambiental** – Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p.80.

¹⁹⁸ Ocorre que nas ACPs, geralmente, há mais de um réu no pólo passivo. A análise feita leva em consideração a presença do Poder Público no pólo passivo das ações, sem desconsiderar a existência de outros réus na mesma ação.

Os relatos dos promotores demonstram que a grande dificuldade, nos conflitos por via judicial, é a responsabilização do Poder Público pelas demandas ambientais, seja na ausência de fiscalização, seja no favorecimento a empreendimentos imobiliários, na aprovação de leis contrárias aos interesses ambientais e na falta de Políticas Públicas voltadas para a proteção do meio ambiente.

Sobre os órgãos e pessoas jurídicas responsáveis pela fiscalização, a relação com o MP também é desgastada, já que os mesmos não possuem estrutura, dificultando, assim, a atuação dos promotores, como a demora nas perícias, atrasos no envio das respostas de ofícios encaminhados pelo Ministério Público, entre outros relatados. O principal motivo para que os mesmos estejam no pólo passivo das ações é a falta de fiscalização.

Houve vários momentos de agastamento com os órgãos de fiscalização.(...) O Ministério Público não pode simplesmente definir todos os passos de um órgão nacional ou estadual ambiental, (...o órgão tem prioridades jurídicas que foram estabelecidas pelo gestor e tem que cumprir. Agora o órgão tem que nos dar informações a respeito.(...)o que acontece é que havia uma superlotação de requisições sobre os órgãos. Isso é fato. A FEEMA recebe em torno de cinquenta por dia, do Ministério Público Estadual e Federal. Se a cada uma dessas cinquenta (requisições) importar no deslocamento do carro ou da equipe, eu estou demandando, por 20 dias úteis, um número incomensurável de fiscalizações com o dinheiro público, do contribuinte. Então, de certa forma, nós temos que atender prazos mais alargados que comportem o atendimento e temos que, por outro lado, lutar, através da Ação Civil Pública, que esses órgãos tenham o investimento, que são necessários, porque eles estão desgastados, (...)Então o órgão ambiental é um problema do Estado, o Estado tem que prover o órgão ambiental de condições e o MP tem que participar de uma aproximação para ter uma racionalização da utilização do dinheiro público que é existente, porque simplesmente mandar requisição pra ser respondida em 10 dias, sabendo que ele não pode atender, haverá um conflito ou desmoralização daquele instrumento de intervenção, é burrice. (promotor 3)

Perguntados sobre as estratégias utilizadas pelo MP para a resolução das questões ambientais, os promotores relatam a quase ineficácia das ACPs contra o Poder Público e sua difícil Execução,

A Ação Civil Pública até hoje, eu acho que desde aquela época, não resolve o problema, porque infelizmente nós lutamos contra o Poder Público. O maior inimigo da sociedade é o Poder Público. (...) Ele que tem que fiscalizar, ele que tem que dar licença, ou ele não fiscaliza e não dá licença. Ou quando

dá, dá de forma irregular e depois de dar de forma irregular ele deixa pra lá. Qualquer atuação dele é assim. Em relação ao meio ambiente ele atua contra o meio ambiente. Ele é o primeiro a poluir, é o primeiro a não cumprir a lei. (...) É difícil você executar, muito difícil. Todas as Ações Cíveis Públicas que eu propus eu não vi nenhuma delas solucionadas, nenhuma. Até hoje, quando eu pergunto, elas continuam do mesmo jeito. (...) Vai fazer uma execução contra a Fazenda Pública, você sabe como é que é. Você entra com uma prestação de obrigação de fazer e de não fazer ou pagar. O que adianta o Município pagar e não resolver o problema? Eu acho que é uma execução impossível.(Promotor 1)

Cabe ressaltar também, p r a

prioridade dele é saúde e não meio ambiente e ambas são constitucionais. Quer dizer, então, dentro desse campo é muito difícil. Agora quando é flagrante a obrigação legal daquele mandatário dá pra sair pela questão da responsabilização pessoal. É uma forma. Agora isso é uma deficiência sistêmica e não do MP. É do sistema de responsabilidade objetiva brasileira. (Promotor 3)

O Poder Público conta, também, com o próprio Judiciário brasileiro, que trata a questão da discricionariedade administrativa de forma conservadora. Conforme menciona Fontes²⁰⁰, “(...) os tribunais brasileiros demonstram alguma resistência em controlar, ainda que de forma limitada, o Poder discricionário da Administração”. Nas entrevistas feitas, o conservadorismo do Judiciário, em relação às demandas ambientais é, a todo tempo, ressaltado, principalmente quando a questão envolve o Poder Público.

(...) O Judiciário atende bem a tutela individual e é muito conservador em relação à tutela coletiva, principalmente quando ela envolve o Poder Público. Eu acho que o Judiciário tem evoluído. Nós temos conseguido algumas vitórias, mas não é uma parceria firmada não, ela está em construção. (Promotor 2)

Além do conservadorismo presente nas decisões, os promotores ressaltam o atraso e o despreparo do Judiciário, de uma forma geral, nas decisões envolvendo direitos difusos e coletivos, ressaltando entre estes, a questão ambiental.

(...) A gente tem um Judiciário hoje que não está preparado para as questões ambientais. Aliás, o Judiciário brasileiro não está preparado para as demandas coletivas. Isso tem um estudo. Basta pesquisar nos fóruns, você verifica que o juiz prefere despachar duzentas ações de despejo a despachar uma Ação Civil Pública. Há um certo preconceito contra as Ações Coletivas. Na verdade as Ações Coletivas elas vieram para justamente desafogar o Judiciário, porque ela acaba substituindo todos aqueles interessados que não precisam entrar com uma ação e serão beneficiados com a decisão. É uma pena que o Judiciário ainda não tenha percebido essa questão. (Promotor 2)

Nos casos envolvendo matéria ambiental, o campo de atuação jurisdicional é ainda mais difícil, já que, muitas vezes, trata-se de uma discricionariedade técnica,

²⁰⁰ Segundo o autor, a jurisprudência brasileira estaria apoiada nos trabalhos de Seabra Fagundes, entendendo este que “ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle quanto à extensão. O mérito está no sentido político do ato administrativo”. Ver FONTES, Paulo Gustavo Guedes. A Ação Civil Pública e o Princípio da Separação de Poderes: Estudo analítico de suas possibilidades e limites. In MILARÉ, Edis. **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 480.

mostrando tanto o lado da Administração, que possuiria maiores recursos humanos e materiais para a avaliação técnica, quanto da atuação judicial, que também estaria facilitada, já que “... o caráter técnico de uma noção (como ‘impacto ambiental’) reduz a subjetividade em sua apreciação, tornando mais fácil a intervenção do juiz”²⁰¹.

Os promotores, ao serem indagados sobre qual seria, então, a saída judicial para o cumprimento das decisões pelo Poder Público, apontam a ação de Improbidade Administrativa²⁰², prevista pela lei n.º 8.429/92, como tentativa de punição, acirrando, todavia, que o Judiciário ainda é conservador e contrário ao entendimento que vem se consolidando no Ministério Público, pela responsabilização pessoal dos Administradores, em relação aos danos causados ao meio ambiente.

A Lei 8.429/92 inovou em matéria de responsabilidade civil e penal, sendo considerada um dos marcos da judicialização da política no Brasil, ao prever sanções aos agentes públicos e particulares por enriquecimento ilícito (artigo 9º), que causarem prejuízo ao Erário (artigo 10) e aos agentes que atentarem contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). Um dos maiores trunfos da lei, apontado por Arantes, é “permitir que os ocupantes de cargos executivos sejam processados sem o privilégio de foro especial”²⁰³.

(...) eu acho que o mais importante nesse caso é partir para uma improbidade administrativa ambiental, ou seja, quando é flagrante a culpa do gestor público é você não só ameaçar com a multa que ele vai deixar para o sucessor dele, enquanto ele vai pra outro cargo eletivo qualquer, mas ter a responsabilidade pessoal. Essa responsabilidade pessoal é intransferível, acho que ela vai ter uma coercitividade maior. Uma falha da responsabilidade civil ambiental brasileira é a questão do Poder Público. Quer dizer, se hoje alguém tem uma responsabilidade muito severa é o setor privado. O Poder Público tem a responsabilidade, mas você não tem formas coercitivas aptas a fazê-lo cumprir o que tiver que cumprir. (Promotor 3)

Nos processos analisados, apenas uma ACP²⁰⁴ Ambiental foi proposta cumulada com ação de Improbidade Administrativa, em 2006. A Ação foi proposta em 15/12/2006, em face de 10 réus (Município de Niterói, três ex-vereadores, secretário e subsecretário municipal de urbanismo, subsecretario de serviços públicos e três construtoras civis), tendo em vista construção imobiliária em área de preservação

²⁰¹ Idem, p. 481.

²⁰² Para aprofundamento na relação entre o Ministério Público e o combate à Improbidade Administrativa, ver ARANTES, Rogério Bastos. *Op. Cit.* pp. 149-299.

²⁰³ Arantes, Rogério Bastos. *Op. Cit.* Pp. 149-299.

²⁰⁴ Ação Civil Pública n.º. 2006.002.073143-8.

permanente - Morro da Estrada Fróes - indo, também, de encontro às regras urbanísticas. A Improbidade Administrativa presente no processo refere-se ao enriquecimento ilícito dos réus (exceto Município de Niterói) através de mudanças nas regras urbanísticas que beneficiavam empreendedores da obra em questão.

As mudanças urbanísticas questionadas já haviam sido objeto de Ação Popular²⁰⁵, em 2005, com pedido de liminar para o cancelamento de licença da obra na Estrada Fróes e paralisação da mesma, o que foi indeferido liminarmente e, após Agravo de Instrumento (visando a revisão da decisão sobre a liminar), esta mesma foi mantida. Os argumentos do Judiciário²⁰⁶ baseavam-se, sobretudo, na presunção de legalidade das licenças concedidas, na prevalência dos direitos privados (direito de propriedade) e preocupação com a ‘favelização’ no local.

Os Planos Urbanísticos Regionais, como já citado em tópico anterior, já haviam sido questionados, tanto pelo MP quanto por entidades civis, sendo denunciados por beneficiarem fortemente às grandes construtoras civis e causarem impactos ambientais e prejuízos ao zoneamento urbano de Niterói, não obtendo, todavia, nenhuma resposta favorável por parte do Judiciário.

A Ação Civil Pública Ambiental com Improbidade Administrativa aparece, portanto, como uma nova estratégia judicial a ser apontada, no campo dos conflitos ambientais²⁰⁷, buscando uma reparação e punição não apenas através dos “entes abstratos” do Poder Público, mas dos agentes públicos e particulares por detrás do dano causado. Isso, todavia, apesar do posicionamento dos promotores, ainda não se estabeleceu como prática nas ACPs ambientais, mas já aponta um caminho para as mudanças na relação MP – Poder Público, enquanto réu nas ACPs.

²⁰⁵ Ação Popular n.º. 2005.002.026083-0.

²⁰⁶ A decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro foi no sentido de que a paralisação da obra causaria danos irreparáveis, como a perda de empregos, e que o Parecer Técnico elaborado por dois funcionários do Ibama atestaram que o empreendimento era legal, tendo o licenciamento da Feema e da Secretaria de meio ambiente e Urbanismo, devendo, portanto, prevalecer, e que “a intervenção ambiental ocorrida foi de baixa magnitude, compensáveis à luz de Plano de Recuperação Ambiental, e pela probabilidade de ocorrer uma ocupação totalmente desordenada, a exemplo do ocorrido na vertente oposta (Morro do Cavalão), logo após a linha divisória do terreno”. Dados retirados da peça inicial da ACP n.º. 2006.002.073143-8.

²⁰⁷ As ações de Improbidade Administrativa são mais comuns nos casos que envolvem crimes contra o Patrimônio Público.

3.3. A participação da sociedade civil

A lei de Ação Civil Pública, como já citado no capítulo 2, garante às entidades civis participação na esfera judicial de resolução de conflitos, apesar da centralidade dada ao MP na propositura das ações, com o advento de um instrumento jurídico importante e definidor das ACPs, o inquérito civil, de exclusividade do órgão ministerial.

Citando Mancuso, Silva²⁰⁸ trata da questão, acerca das barreiras colocadas pela LACP às entidades civis,

Analisando o texto da Lei de Ação Civil Pública (LACP), Mancuso observou que havia pelo menos dois obstáculos à proposição da ação civil por organizações civis: a condenação em honorários, em caso de improcedência da mesma, e a impossibilidade de requisição de documentos e informações, pelas associações, antes da proposição da ação judicial. A LACP, como vimos, além de isentar o Ministério Público do pagamento de qualquer custo, nos casos de sentenças judiciais desfavoráveis, criou o inquérito civil, um poderoso instrumento para investigações e recolhimento de provas.

Há que se levar em consideração, na análise das entidades civis, no campo judicial, o seu caráter multissetorial, já que a proteção do meio ambiente aparece como um dos fins previstos das organizações, seja associação de moradores, conselhos comunitários, entidades de classe, etc. Como relatado por um dos representantes das entidades civis, ao falar sobre a forma de participação das ONGs com a questão ambiental e outros movimentos,

No modo geral, sempre criando frentes, como a frente da Praia do Sossego, a frente a favor da Serra da Tiririca, Ilha Grande, quer dizer, sempre tentando aglomerar o maior número possível de entidades, ativistas sociais, também movimentos comunitários, movimento social, para não ficar uma coisa só ambientalista, porque senão você acaba assumindo um perfil muito autoritário, uma coisa muito de gueto, gueto ambientalista, e não é isso. Principalmente hoje em dia não tem como viver mais como um movimento puramente ambiental, você tem que conjugar todos os outros fatores que estão inseridos na sociedade.(...) (representante da Apedema)

Numa constatação dos dados coletados, vê-se que a participação das entidades civis na propositura das ACPs ambientais, é, ainda, muito precária, do ponto de vista da

²⁰⁸ SILVA, Catia Aida. **Justiça em Jogo**: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: Edusp. 2001. p.107.

iniciativa propriamente jurídica. São, ao todo, como já mencionado anteriormente, cerca de 47 ACPs e, desse número, apenas nove²⁰⁹ foram propostas diretamente por entidades civis, dentre ongs ambientalistas, associações de classe, associações de moradores e Conselhos Comunitários²¹⁰, prevalecendo as associações de moradores na propositura das ações, com quatro demandas propostas.

Pela análise das ACPs ambientais, nenhuma obteve resposta positiva definitiva do Judiciário, sendo duas consideradas improcedentes e as demais aguardando andamento, sem perspectivas de procedência da ação. Apenas uma ACP, movida por ONG local, relativa à implantação do PEST, foi considerada procedente em 1º e 2º instâncias, com a produção de uma sentença inócua que fala em “cumprimento da lei”, sem apontar as formas de efetivar o óbvio.

A grande maioria das ACPs²¹¹ propostas (ao todo sete ACPs), tem como objeto o meio ambiente urbano, como construção de obras públicas, empreendimentos imobiliários contrários ao zoneamento urbano e poluição sonora, e duas ACPs relativas ao Parque Estadual da Serra da Tiririca.

O campo judicial, através da análise das entrevistas com as entidades civis, é tido como o último recurso, tendo em vista os seguintes fatores apontados:

- Demora no andamento das ACPs;
- Especificidade do direito como palco de resolução dos conflitos ambientais;
- Conservadorismo do Judiciário em face da resposta às demandas ambientais, tida como lenta, conservadora e pouco eficaz, em relação aos conflitos ambientais;
- e, principalmente, a maior legitimidade do MP, dada pelas entidades civis, para propositura das ACPs, tanto pelo aparato técnico disponibilizado ao Ministério Público, como, principalmente, o manuseio do inquérito civil.

²⁰⁹ Duas ACPs propostas por Ongs ambientais locais (Núcleo de Estudos Ambientais – protetores da floresta - NEA e Associação de Proteção a Ecossistemas Costeiros - APREC), duas propostas por entidades de classe (Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/RJ e Associação Fluminense dos Engenheiros e Arquitetos - AFEA), quatro por associações de moradores (Associação de Moradores da Vila Progresso - AMAVIP, Associação de Moradores do Loteamento Aruã - AMARUÃ, Sociedade Pró Preservação Urbanística e Ecológica de Cambinhas - SOPRECAM e Comunidade Pró Morro do Castro) e uma pelo Conselho Comunitário da Orla da Baía - CCOB.

²¹⁰ Há dois Conselhos Comunitários bastante atuantes em Niterói, Conselho Comunitário da Orla da Baía - CCOB e Conselho Comunitário da Região Oceânica - CCRON, que formam, na realidade, um modelo híbrido de ONG e de associação de moradores.

²¹¹ Ver tabela das ACPs propostas pelas entidades civis no Anexo 4 da Dissertação.

A maior participação das entidades civis e dos indivíduos isoladamente se dá através dos procedimentos administrativos, principalmente nos inquéritos civis, através das representações ao Ministério Público, identificando o mesmo como o órgão melhor estruturado e capacitado para as demandas judiciais, face ao aparato técnico colocado a sua disposição.

(...) a gente deixa de entrar com uma ação para, ao invés da gente entrar com uma ação, a gente estar municiando o MP com dados pra ele fazer o inquérito. (...) O MP pode chegar e pedir informação aos órgãos, ao prefeito, porque é mais fácil pra ele. Quando a gente que pede ao prefeito as informações ele não responde, até hoje a gente não tem resposta. No Ministério Público existe o poder, já nós não temos condições. (representante do CCOB)

Em análise feita em 2001²¹², constatou-se que 64% dos agentes motivadores dos inquéritos civis resultavam de representações feitas pela sociedade civil, através de particulares (25%), Organizações não-governamentais – ONGs (16%) e outras entidades civis (23%).

(...) a única forma de você chegar a algum resultado é através do Ministério Público ou você fazendo a ação. Mas se você tem o Ministério Público que ainda consegue pegar elementos que te faltam para o desenvolvimento do próprio processo, é preferível que você pegue o Ministério Público(...). (representante do CCOB)

Algumas causas para a não participação das entidades civis são ressaltadas por Mário Fuks, citando Santos,

De modo geral, pode-se identificar um elenco de fatores inibidores de participação, entre os quais estão: a descrença quanto à eficácia dos procedimentos judiciais; o longo percurso do ritual que vai da abertura do inquérito até a sentença final, somado à morosidade característica do judiciário brasileiro; a indisponibilidade de informações; a ausência de recursos organizacionais; o medo da reação extrajudicial do réu²¹³.

Já em relação às entidades ambientalistas o autor entende que isso se deve em parte à debilidade organizacional e, também, pela escolha de outras arenas públicas como campo de atuação²¹⁴. Também ressalta o perfil dos representantes da sociedade civil que procuram, pela via judicial, a resolução dos conflitos ambientais, que “não são,

²¹² MADEIRA FILHO, Wilson *et alli*. **Ações Civis Públicas Ambientais em Niterói**. Relatório PIBIC. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001.

²¹³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. Em FUKS, Mario. *Op. Cit.* p. 86.

²¹⁴ *Ibidem*. p. 87.

prioritariamente, identificados como defensores do meio ambiente”, contendo também “a presença discreta de grupos ambientalistas”.²¹⁵

Há que se levar em consideração o distanciamento do direito, através do seu aparato técnico-teórico próprio, tendente a separar os agentes investidos de competência teórica e técnica²¹⁶ dos ‘leigos’, dos que desconhecem a linguagem jurídica, os mecanismos judiciais e às leis de proteção ambiental, onde “tal distanciamento faz-se de ambos os lados, tanto por parte do direito quanto por parte dos movimentos sociais, que por o desconhecerem, mitificam o jurídico, colocando estas barreiras *a priori*”.²¹⁷

Mesmo em relação à melhor atuação do MP no campo judicial, há muitos problemas apontados pelas entidades, como a demora no andamento dos inquéritos civis, alta rotatividade dos promotores (o que prejudica atuações contínuas), falta de fiscalização por parte do *parquet*, entre outros, aumentando, assim, o distanciamento entre as entidades civis e o MP.

(...) Só o Ministério Público virou um balcão de representações. Para cada dez representações que entram, normalmente uma eles fazem uma coisa imediatamente. Infelizmente, o Ministério Público, a gente teve as melhores experiências com o MP, não tenho nada a reclamar, mas ele não deixa de ser, de uma certa forma, um órgão político. Ele atua quando quer. Não tem nada que obrigue um promotor a atuar. Só talvez alguma coisa muito flagrante, algo que dê uma opinião pública, fora isso, probleminhas que têm aí de meio ambiente, você representa e o MP, o que ele faz? Oficia ao órgão x, ao órgão y e ao órgão z, aí nenhum deles dá resposta, aí ele reitera, aí já passou seis meses, aí já passou um ano, aí quem fez a representação já desistiu e pensou assim “ah, não adianta nada, não resolve nada”. É essa, mais ou menos, a mentalidade. As pessoas não querem mais denunciar, não querem mais reclamar, porque não tem uma atuação imediata, não há um resultado imediato. Então o Ministério Público peca um pouco por isso. Excesso de trabalho mesmo. Eles acabam optando em agir nisso ou agir naquilo, o que dá mais mídia. (representante do NEA – protetores da Floresta)

Apontam, também, diferenças nas atuações dos promotores, significando maior ou menor ‘eficiência’ na atuação e aproximação com a sociedade civil,

²¹⁵ Ibidem. p. 216.

²¹⁶ BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Op. Cit., p. 212.

²¹⁷ MOREIRA, Érika Macedo; RODRIGUES, Kelly Ariela. As estratégias de jurisdicionalização social e a confecção permanente de uma hermenêutica dialógica. In MADEIRA FILHO, Wilson (organizador). **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: Editora PPGSD. 2002. p. 76.

Eu vi passar vários promotores, (...), então, com cada um que entra e sai é uma relação que você constrói e se desfaz. Com uns você liga e é atendido, com outros você tem que marcar hora, então tudo é em cima do problema efetivo. (...) a cada gestão do Ministério Público, significava um período de maior ou menor eficiência. Porque também tinha isso de promotor titular. Quando ele não era titular ele brigava menos. Quando ele era titular ele brigava. (representante do NEA – protetores da floresta)

Perguntados sobre a participação da sociedade civil, os promotores de justiça demonstraram convergência em suas representações sobre a participação da mesma, apesar da identificação de diferentes relações com a sociedade civil, modificando suas estratégias no decorrer de sua atuação em Niterói, o que será analisado em capítulo posterior.

Os promotores demonstram, assim, um certo pessimismo referente às denúncias e à procura da sociedade civil, tanto em relação às entidades civis, quanto em relação aos indivíduos isoladamente, onde as primeiras seriam reduzidas a grupos específicos (principalmente os conselhos comunitários), sem renovação, e os últimos, com raríssimas exceções, a procurar interesses particularistas, utilizando-se do discurso ambiental para abrangê-los.

Em relação ao perfil da sociedade civil que busca uma resolução, através da intermediação do Ministério Público, o promotor três define bem a percepção dos promotores de justiça,

Vamos separar em três perfis. O primeiro perfil é do vizinho reclamante. Aquele que tem um interesse pessoal, prejudicar o outro por alguma atividade e faz com que o Ministério Público se envolva para que esse interesse pessoal seja satisfeito. Para que isso seja feito ele tem uma estratégia, de dizer que o dano é um dano coletivo. (...) e cria uma demanda para o Ministério Público para tentar fazer prevalecer o seu interesse de vizinhança, muitas vezes pecuniário (...). A quantidade desta demanda é representativa.

O segundo perfil é o perfil da sociedade civil organizada. E aí tem aqueles que organizam Ongs porque querem ser vereadores na próxima legislatura. Não é proibido, mas temos que tomar, com todas as reservas, as denúncias que são feitas, para que o jogo político-partidário não se utilize do Ministério Público para ser realizado. E tem aqueles que têm interesses legítimos realmente. Às vezes algumas pessoas que vêm são radicais, às vezes são exagerados, às vezes não tem razão sobre o que estão falando, mas em outros casos eles têm razão, eles merecem ser escutados em todas as oportunidades.

E o terceiro perfil é o perfil do cidadão interessado que, às vezes, vê um problema ambiental e nem é vizinho, não tem

interesse pessoal, não é representante de Ong, não é de nenhum Conselho Comunitário, mas ele se motiva a falar “olha só, estão devastando a Serra da Tiririca, passei lá de cavalo e vi que estão fazendo loteamentos”, etc. A parcela deste perfil é bem menor, mas ela existe. (Promotor 3)

Em relação à participação de indivíduos isolados, o que se pode constatar é que quando se sentem lesados e adquirem consciência dos direitos, recorrem, na maioria das vezes, diretamente ao próprio Ministério Público para a resolução dos problemas e não através das organizações sociais, o que reafirma o papel do Ministério Público enquanto gestor dos interesses coletivos e à participação tutelada da sociedade civil organizada, através, ainda, da prática da “estadania”²¹⁸, transferindo para o Estado, através do Ministério Público, a defesa de seus interesses, numa visão que traduz ainda traços paternalistas e clientelistas.

Ainda em relação aos indivíduos, os promotores de justiça tendem a caracterizá-los como provenientes das classes média e alta, pelo maior grau cultural e maior conhecimento dos seus direitos, assim como pelo conhecimento do órgão ministerial e da legislação ambiental. Em relação às camadas mais pobres²¹⁹, o número de representações é bem menor, reduzido, geralmente, a danos locais particularizados, que afetam diretamente os moradores.

Por sua vez, a constituição das ONGs tem revelado uma forte miscigenação com os cenários políticos. Desde 2001, quando uma primeira fase da pesquisa identificou esses atores, constatou-se um número reduzido de pessoas a articularem ações sob diversas estampas diferentes. Uma mesma pessoa, por exemplo, assinava

²¹⁸ A *estadania* significa a busca de uma maior participação pelo indivíduo através do pertencimento ao Estado, ou seja, “a participação, não através da organização dos interesses, mas a partir da máquina governamental, ou em contato direto com ela”. Ver CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo: Companhia das Letras. 3º edição. 2004. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. Outra abordagem sobre a relação *Estado - Sociedade Civil* é dada por Amélia Cohn, ao trabalhar a questão dos direitos sociais no Brasil, onde as políticas e programas sociais no Brasil atenderiam a dois tipos de público: os *cidadãos*, que pagam os impostos e que, por isso, tem sua proteção social garantida e os *pobres*, que vão depender de políticas sociais do Estado e da própria sociedade, já que não possuem meios próprios de sobrevivência; vão viver apoiados no assistencialismo e na filantropia. De um lado, então, tem-se um Estado, ao mesmo tempo, com *traços paternalistas*, onde a questão social é tratada no país, e de outro, o *traço clientelista*, referente ao padrão de atuação do Estado brasileiro no setor, em seus distintos níveis de poder. Os setores mais pobres da população vivem, assim, dos favores personalizados do Estado ou favores individuais de membros das elites políticas, locais, estaduais e/ou nacionais. Ver COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: Carlos Guilherme Mota. (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): A Grande Transição. São Paulo: Editora São Paulo, 2000, p. 390-391.

²¹⁹ Fuks, ao analisar a participação dos setores mais pobres, aponta algumas causas para sua pouca participação, como a falta de informação e a não percepção do dano, ausência de motivação cultural, inadequação e fragilidade dos recursos organizacionais disponíveis. In: FUKS, Mario. *Op. Cit.*, p. 88.

denúncias em nome de três ONGs, algumas delas formadas por ele mesmo e ‘meia dúzia’ de conhecidos, em fenômeno que descrevemos, ironicamente, como ING (Indivíduo Não Governamental).

(...)o movimento social de um modo geral, não só, o ambientalista nem se fala, mas acho que o movimento está muito enfraquecido. O movimento ambientalista está esfacelado, estando totalmente sem representatividade. Não vejo mais o movimento ambientalista trabalhar com articulação, não vejo mais ele ir pras ruas, não vejo mais ele tomar iniciativa de coragem. Os que ainda se mantém estão trabalhando muito só com fontes de captação de recursos. Há uma estagnação para o surgimento de novos atores do movimento ambientalista. Se você for a qualquer reunião em discussão de interesse público, de PUR, Lagoa, você verá as mesmas pessoas. Que discutem política pública são as mesmas pessoas há vinte anos, não muda, não vêm novos atores. (...) Hoje, então, o movimento ambientalista em Niterói está sem representatividade, sem articulação e sem coragem e sem renovação. Infelizmente essa é a realidade.(representante do NEA – protetores da floresta)

O que também é identificado pelo Ministério Público.

São as mesmas pessoas dos últimos dez anos. Qual é o grau efetivo de oxigenação dessas entidades? Que eu saiba, nenhum. Ou você cria ONG nova, ou você não entra na ONG antiga. As ONGs fazem atividades pra captar mais gente? Elas se preocupam em captar mais gente? Muito pouco as pessoas que querem, que estão aqui com a gente. (promotor 4)

Pode-se constatar, enfim, que a participação da sociedade civil, via entidades civis, nos conflitos ambientais judiciais em Niterói, se dá de maneira pouco engajada e ainda não há, de um modo geral, por parte da população, uma mudança de postura frente à questão ambiental.

Ao contrário, muitas vezes esse interesse mostra-se mais político-ideológico do que propriamente um interesse coletivo, onde o que se busca é apontar as deficiências da Administração Pública e a corrosão dos quadros institucionais, o que faz trazer, via Ministério Público, visibilidade para esses problemas estruturais, valendo-se, para tal, do discurso ambiental²²⁰.

²²⁰ Viola e Leis ressaltam, ainda, o próprio comportamento individual relativo às questões ambientais, onde estes encontram-se muito aquém dos conteúdos dos discursos, “sendo muito poucas as pessoas (inclusive entre os ambientalistas militantes) que pautam conscientemente seu cotidiano pelos critérios da eficiência energética, reciclagem de materiais, redução do consumo suetuário e participação voluntária em tarefas comunitárias de limpeza ambiental”. Em VIOLA, Eduardo J. *et all. Op. Cit.*, p.136.

Certo é que, diante de estruturas sociais discursivas onde o grau de tecnologia democrática é precário, muitas vezes se demonstra eficiente o investimento na ideologização, criando um discurso de resistência militante e aglutinador.

Em Niterói, a principal arena de debates, eleita por esses setores combativos, foi a Conferência da Cidade de Niterói, que se deu no âmbito do ciclo de Conferências das Cidades, patrocinado pelo Ministério das Cidades.

O que se explica, em parte, pelo fato de grande parte das ações destacadas dizerem respeito ao avanço do capital imobiliário com o aval da municipalidade e, muitas vezes, contra a própria Legislação. Desse modo, retomar tais questões em seu cerne, rediscutindo uma gestão democrática da cidade e um plano diretor participativo parecia o caminho mais adequado para garantir também uma tutela ambiental mais efetiva.

Nesse sentido, a sociedade civil organizada, em diversos debates durante a Conferência Municipal da Cidade de Niterói, assim como em debates em listas na internet e em diversos sites e blogs, enunciou questões em relação a diversos casos, mais destacadamente os seguintes:

- Encosta da Boa Viagem – defronte ao MAC (Museu de Arte Contemporânea), área com mais de 45° graus de inclinação (contrário, portanto, ao que estipula o Código Florestal, artigo 10²²¹), degradada após retirada do barro, sendo, assim, escorada por muros de arrimo, de maneira a permitir a construção de diversos edifícios de apartamentos para classe média alta, ao tempo em que, do lado contrário da encosta, a comunidade do Morro do Palácio passou a sofrer sistemático assédio da violência urbana. A Câmara de Vereadores, atendendo ao pedido de urgência do Prefeito, votou pela extinção de APA no local.
- Morro do Gragoatá - Conflito entre municipalidade e a Universidade Federal Fluminense, uma vez que a prefeitura licenciou obra para particular no topo do morro, em área pleiteada pela universidade em ação desapropriatória, *sub judice* face a ação de restituição de posse, e de forma contrária a laudo do IBAMA.
- Morro do Céu – Trata-se do “Lixão Municipal”, já comentado, onde uma usina de reciclagem ficou inoperante por mais de uma década, comprometendo o maquinário. Face ao não cumprimento de TAC pela municipalidade, foi

²²¹ LEI n°. 4.771, de 15 de setembro de 1965, “Art. 10 - Não é permitida a derrubada de florestas, situadas em áreas de inclinação entre 25 e 45 graus, só sendo nelas tolerada a extração de toros, quando em regime de utilização racional, que vise a rendimentos permanentes”.

proposto, em 2006, por um vereador, a transferência do lixão para a Serra da Tiririca (que é um Parque Estadual!).

- Morro do Morcego – A sociedade civil organizada movimentou-se para transformar o local em Unidade de Conservação, coletando laudos sobre a importância da biodiversidade local, além da beleza paisagística, justamente defronte ao Pão de Açúcar, do outro lado da Baía. De um lado, “donos” da propriedade lutam na justiça pelo direito à construção imobiliária no local; de outro lado, a Assembléia Legislativa disputa com a Câmara de Vereadores a prevalência sobre o projeto de lei, criando a UC.
- Comunidade do Imbuhy – População de trinta e duas famílias, descendente e

- Praia do Sossego – transformada em UC municipal, a mesma foi ignorada pela prefeitura que aprovou construções no local.
- Laudo do Cupim – pequena formação de Mata Atlântica, próxima a Estrada de Itaipu (Estrada Francisco da Cruz Nunes) que foi retirada para dar lugar a conjunto habitacional para classe média sob a alegação de que existia forte concentração de cupins no local que viriam a devorar mesmo a Mata Atlântica.
- Praça do Português – local na Avenida Central, que sediou diversos eventos culturais, como parques de diversão e desfiles de carnaval, transformou-se em canteiro de obras para empreendimento imobiliário. A alegação da prefeitura foi, mais uma vez, a contrapartida, que viria em forma da recuperação da mata ciliar do Rio João Mendes, o que não ocorreu.
- Delimitação do PEST – A controvérsia em torno do limite provisório do Parque Estadual da Serra da Tiririca serviu de álibi para que fosse autorizado todo tipo de licenciamento dentro e fora do Parque. No entorno e no interior do PEST, diversos sítiantes, oriundos de reformas agrárias ocorridas na década de 1960, lutam pelo reconhecimento de sua tradicionalidade.
- Várzea das Moças – Há a possibilidade de construção de “Condomínio Ecológico”, em área de extensa Mata Atlântica, em pleno corredor florestal a ligar a Reserva Darcy Ribeiro ao PEST. O IEF fez laudo contrário ao empreendimento e chegou-se a denunciar aos órgãos e conselhos específicos os interesses escusos de profissionais que estariam a assinar laudos favoráveis para empreendimentos no local.

Por sua vez, após a convulsão dialógica, representada pelos Ciclos de Conferências das Cidades nos anos de 2003 e 2005, patrocinada pelos poderes públicos, a sociedade civil organizada volta a sua fragmentação original, defendendo suas metas específicas, muitas vezes contraditórias, sem apontar para uma maior conglobação de ações.

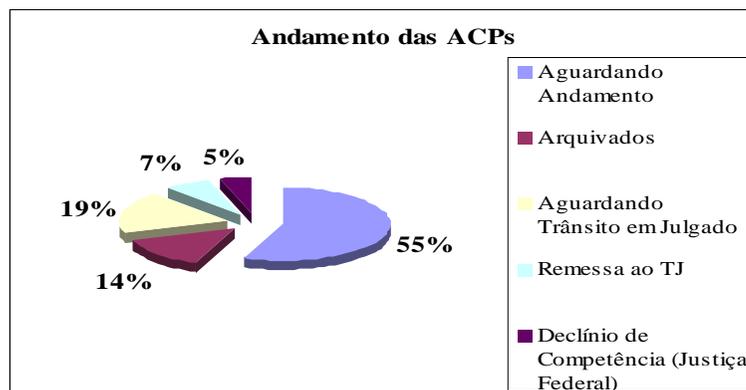
Nesse sentido, tanto o aparelho estatal apresenta sinais de obsolescência, como a sociedade civil apresenta sinais de exaustão face à complexidade do debate das políticas públicas e suas alternativas, não raro revelando pouca capacidade de coesão para além do “denuncismo” e mesmo falta de familiaridade com uma militância cívica que relativize judicialmente o espaço público.

4. FASES DE ATUAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO DO MP

Desde o início de sua atuação, com a criação da Curadoria do Meio Ambiente no Estado, ainda vinculado ao Poder Executivo, até a especialização das Promotorias e sua desvinculação dos Poderes instituídos, o Ministério Público passa, conforme análise realizada no capítulo 2, por uma reorganização de sua estrutura, redistribuindo atribuições dos promotores de justiça por regiões de interesse e pela quantidade de demandas, cada vez maiores.

Ocorre que, mesmo com a divisão por regiões administrativas e dividindo-se melhor os processos, a estrutura não acompanhou o número de demandas. Hoje o volume de representações e Inquéritos Cíveis cresce, inversamente ao número de ACPs propostas pelo MP.

O que foi observado, no caso de Niterói, é que o processo de novas demandas judiciais ao Ministério Público é cumulativo, na área de meio ambiente, haja vista a grande maioria das ACPs (86%) não terem ainda uma resposta definitiva do Poder Judiciário, conforme tabela abaixo.



Acumulam-se velhas ações com novas ações. Ao mesmo tempo que o Ministério Público ganha força institucional, com aumento de prerrogativas, funções e garantias, não dá conta das novas demandas ambientais, o que possibilita outras estratégias de atuação para conseguir contê-las e ter alguma resposta satisfatória nas matérias relativas ao meio ambiente, considerada a maior demanda judicial, no âmbito de Tutela Coletiva do Estado.

4.1. Fases de atuação em Niterói

Nesse sentido, e para melhor compreensão do processo de mudanças na atuação do MP no Município de Niterói, ao traçar um breve perfil da história recente do MPE na tutela ambiental, é possível detectar, pelo menos, três fases:

- 1) Primeira fase *inaugural* (1995-2001);
- 2) Segunda fase de *organização* interna da demanda e de *promoção de visibilidade* externa na mídia (2001-2004) e
- 3) Terceira fase de *contenção* (2004-2006).

A mudança de uma fase para outra não representa uma seqüência natural e inevitável dos fatos ocorridos e, muito menos, uma evolução dessas fases, pelo contrário, é mais uma leitura externa ao MPE a partir de resultados mensurados pela pesquisa e que toma como base os resultados relatados pelos promotores, conforme os meios que dispunham na ocasião para exercer o poder que detinham.

4.1.1. Primeira Fase (1995-2001)

A primeira fase se antepõe, inclusive, à independência funcional dos promotores de justiça, em relação à defesa do meio ambiente e demais interesses difusos e coletivos, onde o órgão expressava-se a partir do conceito de tutela pública, de forma mesmo romântica e com certa identificação com os temas políticos partidários emergentes.

Com a criação dos CRAAIs, em 1995, dá-se o início efetivo do Ministério Público na regionalização de sua atuação, com o intuito de descentralizar os órgãos auxiliares do MP, bem como sua implantação. Há, em 1998, como já ressaltado no capítulo 2, uma mudança na atuação dos promotores de justiça que, anteriormente, além

das atribuições cíveis originárias, ficavam responsáveis também pelo acompanhamento dos processos envolvendo os interesses difusos e coletivos. Daí em diante, mesmo que por delegação, passa a existir uma primeira separação na atuação dos promotores, que passam a trabalhar apenas com a tutela coletiva.

Com as mudanças ocorridas, portanto, há uma significativa melhora na tutela ambiental, já que separa os interesses coletivos e difusos das outras atribuições cíveis, mas que ainda é visto como insatisfatório pelos promotores de justiça, pois não havia, ainda, especialidade na tutela coletiva, conforme relatado por um dos promotores entrevistados, sobre a acumulação de funções,

(...) Além do meio ambiente, tudo que se relacionava à cidadania. O que os promotores fazem hoje eu fiz tudo sozinho. E não era só Niterói, eram sete municípios. O 4º CRAAI era maior do que é hoje. Ele pegava Niterói, Maricá, Silva Jardim, Rio Bonito, Casimiro de Abreu, Cachoeiro de Macacu e Rio das Ostras. Todos esses municípios para cidadania em geral. Foi aí que começou a atuação mais intensa do MP quando foram criados esses CRAAIs (...).

Resumindo, além de não haver a especialização por áreas específicas de interesse, a atuação do promotor designado abrangia todo o CRAAI. Há que se levar em consideração, portanto, para análise dessa fase, três aspectos fundamentais:

- A delegação da atribuição, feita pelo PGJ de suas atribuições originárias,
- Falta de especialização da Tutela coletiva e
- Abrangência de atuação dos promotores, delimitada pela área abarcada pelo CRAAI de Niterói.

Havia em Niterói, nesse período, apenas um promotor designado para toda tutela coletiva do CRAAI. Apesar disso, Niterói, por ser próxima à Capital e sede do CRAAI, obteve uma atuação mais intensa em relação aos outros municípios integrantes.

Na fase investigada, foram, ao todo, 11 ACPs propostas pelo Ministério Público. O período de propositura das ACPs inicia-se, com exceção de apenas uma ACP, em 1998, no momento de diferenciação entre tutela coletiva e tutela individual por área de atuação do promotor.

Percebe-se, pela análise das ACPs, o surgimento de demandas judiciais relativas à proteção do meio ambiente natural (contenção de favelas, degradação das lagoas de Itaipu e Piratininga), bem como ações voltadas para realização de políticas públicas pelo Poder Público, principalmente o saneamento básico. Das onze ACPs

propostas nessa fase, nove têm como réu o Poder Público, mais precisamente o Município de Niterói e os órgãos e entes públicos de fiscalização ambiental, identificado, pelos promotores, como o maior obstáculo à proteção ambiental.

Este período é caracterizado, pelos promotores de justiça, como uma fase *romântica* do MP, pelo caráter ‘voluntarista’ dos promotores públicos na atuação, já que não havia estrutura técnica do órgão, onde o mesmo dependia de pareceres técnicos dos órgãos ambientais que, além da demora excessiva nas respostas, muitas vezes os mesmos estavam sendo investigados pelo *parquet*.

O MP, nessa fase, inicia as primeiras articulações com a sociedade civil organizada e outros agentes externos, através de audiências públicas e de convênios com Universidades para a realização de perícias ambientais.

Uma das causas para essa maior aproximação do MP deve-se às discussões em torno da Serra da Tiririca, através da frente de luta pela implantação do Parque Estadual, e posteriores discussões, bem como os problemas de saneamento básico na Cidade, o que levou à propositura de três ACPs²²².

Essa fase, portanto, pode ser caracterizada pelo voluntarismo dos promotores públicos, falta de estrutura operacional do MP e articulação com a sociedade civil organizada.

4.1.2. Segunda fase (2001-2004)

A segunda fase de atuação do MP pode ser caracterizada pela *organização* interna das demandas coletivas e da *promoção de visibilidade* externa na mídia (2001-2004), conclamando a participação da sociedade civil organizada, participando de palestras e debates em Universidades e junto às principais instituições locais (OAB, Prefeitura, Câmara de Vereadores etc.).

A partir da lei complementar n° 92/2000, como ressaltado no capítulo 2, a promoção do inquérito civil e da Ação Civil Pública para proteção do meio ambiente e dos outros interesses difusos e coletivos passa a ser atribuição originária do promotor de justiça.

²²² Processos n°. 1998.002.014527-4 (referente ao saneamento básico da Região Oceânica), n°. 1999.002.010843-7 (referente ao saneamento básico do Bairro Jurujuba) e n°. 1999.002.018893-7 (referente ao saneamento básico do Bairro Icaraí).

Em 2001, com a criação das promotorias de justiça de proteção aos interesses difusos, Niterói passa a contar com três promotores públicos de tutela coletiva, o que permitiu a especialização, já existente na capital, nas três áreas básicas de tutela coletiva: cidadania, consumidor e meio ambiente.

O critério da especialidade na área de meio ambiente contribuiu para o aumento das demandas judiciais e representações ao MP e, conseqüentemente, para maior visibilidade pública do órgão ministerial, passando o MP a ser constante, na mídia, principalmente nos jornais locais. Neste período, foram nove ACPs propostas, destacando-se o número de processos judiciais envolvendo meio ambiente urbano, principalmente em relação a irregularidades em empreendimentos imobiliários e poluição sonora.

É uma fase, também, de transição da estrutura organizativa institucional, com sua melhora, gradativa, a partir de 2001, com o aumento de funcionários, técnicos especializados e equipamentos,

(...) Quando eu comecei, eu tinha uma estrutura de um funcionário, um servidor. Eu, um servidor, dois computadores e só. E uma sala enorme com quase uns dois mil inquéritos, 1.400 inquéritos. E isso sozinho. Depois foi mudando com a entrada dos novos promotores, com a nova divisão, mais funcionários vieram, compramos salas.(...) Nós começamos a ter uma estrutura melhor em 2003. (promotor 2)

Há, todavia, um agastamento no campo judicial, em função da demora no andamento das ACPs, bem como as respostas negativas do Judiciário em relação ao Ministério Público, já que, como ressaltado no capítulo 3, o réu mais freqüente é o Poder Público, gerando decisões inócuas ou desfavoráveis ao MP.

Em relação à sociedade civil, há, nessa fase, continuidade nas articulações com os movimentos, principalmente com os Conselhos Comunitários e associação de moradores, criando um diálogo permanente, através de audiências públicas, reuniões, criação de grupos de trabalho em conjunto, vistorias em parceria com entidades ambientalistas e equipes técnicas, etc.

Exemplificativo é o caso envolvendo a proliferação de ERBs – Estação de Rádio Base - as antenas celulares, objeto de duas ACPs propostas pelo MPE. A partir de denúncias de moradores vizinhos aos locais de instalação das antenas e de entidades civis, como os conselhos comunitários e associação de moradores, foi constituído um grupo de Trabalho, em parceria com a Universidade Federal Fluminense e

representantes de entidades civis. A partir do trabalho realizado, foi encaminhada uma minuta de projeto de lei visando à regulamentação da instalação de antenas celulares no Município, sendo a mesma aprovada em 2004 (lei n.º. 2.174/2004).

Com a falta de soluções efetivas no campo judicial, o MP parte para novas estratégias, principalmente em relação ao Poder Público, a partir de negociações fora do campo judicial, como na assinatura de TACs (o que na primeira fase não era freqüente em relação à TACs realizados com o Poder Público) e acordos firmados, iniciando parcerias, que irão se consolidar na fase seguinte.

4.1.3. Terceira fase (2004-2006)

Na terceira e última fase analisada, o MP recua para uma fala menos militante e mais burocrática, firmando parcerias com o Poder Público local para a resolução dos conflitos.

Apesar da consolidação de sua estrutura organizativa²²³, que se inicia a partir de 2001, com a criação do GATE e com o aumento no quadro de funcionários e técnicos especializados no MP, o número de denúncias ao órgão

nesses fases, são, na sua grande maioria, em face de particulares, o que não ocorria na 1ª e 2ª fases.

(...)O problema da ação é que você transfere a terceiro a decisão do fato. Transfere ao juiz, que nem sempre a decisão, do ponto de vista da promotoria, é a melhor decisão. Então, se eu puder chegar a uma solução pacífica e imediata, até por causa do prazo, o processo demora muito, é muito mais vantajoso não perder tempo e buscar uma solução efetiva, através do acordo, do que mover a ação. (Promotor 4)

As estratégias dos promotores vão, assim, modificando-se, passando a caracterizar-se por tentativas extrajudiciais de negociação dos conflitos ambientais, através de parcerias firmadas com o Poder Público e ampliando as possibilidades de negociação extrajudicial.

Agir externamente realizando uma ação mais política, para escapar do Judiciário, é imperativo, portanto, na terceira fase, surgindo como um dos meios mais adequados para resolução dos conflitos.

Diferentemente da primeira e segunda fases, caracterizadas pela realização de audiências públicas e maior aproximação com a sociedade civil organizada, a terceira fase caracteriza-se por reuniões com caráter mais técnico junto ao Poder Público, na tentativa de resolução das questões ambientais.

4.2. Os usos diferenciados do Inquérito, do Termo de Ajustamento de Conduta e das Perícias Ambientais

Conforme explicitado nas fases, o Ministério Público modifica suas estratégias de atuação, a partir dos instrumentos jurídicos e extrajurídicos à sua disposição. Para melhor compreender essas mudanças, optou-se, no presente trabalho, pela análise isolada dos instrumentos considerados mais importantes, na avaliação da atuação do Ministério Público: o Inquérito Civil, o Termo de Ajustamento de Conduta e as perícias ambientais.

4.2.1. Inquérito civil

O Inquérito civil, atualmente, aparece como o instrumento processual mais utilizado num primeiro contato com o dano ambiental, onde, através de denúncias por

parte da população ou de entidades civis, há o início da investigação pelo MP na tentativa de reparação do dano e de apuração de responsabilidade dos agentes provocadores.

O Ministério Público é o único co-legitimado autorizado a promover o inquérito civil²²⁵, com poderes de notificação e requisição²²⁶. Também está o Ministério Público autorizado a realizar inspeção, vistoria e diligência investigatória, inclusive junto às autoridades, órgãos e entidades públicas, da administração direta, indireta ou fundacional²²⁷.

O inquérito civil, instituído primeiramente pela lei de Ação Civil Pública²²⁸, em seu artigo 8º, § 1º e, após, corroborado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, III, colocando-o entre as funções institucionais do Ministério Público²²⁹, foi criado em analogia ao inquérito penal, para que o Ministério Público pudesse apurar e colher informações e dados antes da propositura da Ação Civil Pública. Conforme definição de Mazzilli,

O inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório, de caráter inquisitivo, instaurado e presidido pelo Ministério Público; seu objeto é, basicamente, a coleta de elementos de convicção para as atuações processuais ou extraprocessuais a seu cargo. (...) O inquérito civil também serve para que o Ministério Público colha elementos de convicção que lhe permitam desempenhar algumas atuações subsidiárias, como a tomada de compromissos de ajustamento, a realização de audiências públicas, a emissão de relatórios e recomendações.²³⁰

O inquérito civil vem a ser um procedimento de natureza inquisitorial²³¹ destinado a fornecer provas e elementos de convicção que fundamentem a ação do Ministério Público na defesa de valores, direitos e interesses metaindividuais. Por ser mero procedimento, não está submetido ao princípio da ampla defesa, voltando-se para

²²⁵ Constituição Federal, art. 129, III, c/c o art. 8º, §1º, da Lei 7.347/85.

²²⁶ Constituição Federal, art. 129, VII e VIII.

²²⁷ Lei 8.625/93, art. 26, I, c.

²²⁸ Art. 8º, § 1º, da Lei 7.347/85: “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”.

²²⁹ Outras leis infraconstitucionais também fizeram referência ao inquérito civil, como a lei 7.853/89, que dispõe sobre a proteção às pessoas portadoras de deficiência, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), o Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.069/90), bem como as próprias Leis Orgânicas do Ministério Público.

²³⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil e o poder investigatório do Ministério Público. In MILARÉ, Edis. (coordenador). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.p. 223.

²³¹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 384.

a apuração de fatos que embasem futura e eventual ação judicial. É presidido por Promotor de Justiça ou, nas hipóteses legais de atribuição originária, pelo Procurador-Geral de Justiça, que poderá delegar essa atribuição a outro membro do MP.

A diferença reside, principalmente, no objeto do inquérito civil, que é a apuração na área cível, e não na área penal. Outra diferença é a titularidade do IC, que é exclusiva do Ministério Público, o que não ocorre com o inquérito penal, pois embora o MP seja titular da Ação Penal Pública, as investigações pré-processuais são conduzidas pela polícia.

Uma das características fundamentais apontadas por Mazzilli²³² diz respeito ao controle de arquivamento do inquérito civil, que é feito pela própria Instituição, após deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, enquanto o inquérito penal é arquivado pelo juiz. Muitas decisões sobre conflitos ambientais ficam a cargo, portanto, apenas da atuação do órgão ministerial, sem a passagem pelo Judiciário.

Há uma discussão, por parte de doutrinadores e juristas, sobre o controle exclusivo do inquérito civil pelo Ministério Público, inclusive no que tange ao seu arquivamento. Essa discussão foi levantada, inicialmente, pelos juristas do 1º projeto de lei da Ação Civil Pública, discordando da forma de criação do inquérito civil, que concentraria muitos poderes nas mãos de uma instituição. Sendo um procedimento inquisitório e investigativo (não havendo, portanto, direito ao contraditório), o arquivamento do inquérito civil, pelo MP, usurparia as funções típicas do Poder Judiciário, já que esta instituição definiria o que seria ou não levado ao Judiciário em matéria de dano ambiental ou outro interesse difuso.

No MP do Estado do Rio de Janeiro, após a modificação pela Lei Complementar n.º. 92/2000, que conferiu aos promotores estaduais a competência originária da ACP e do inquérito civil na defesa dos interesses difusos e coletivos, o inquérito civil foi regulamentado através de Resolução²³³ do Procurador Geral de Justiça, estabelecendo um procedimento uniforme em todo Estado.

²³² MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil e o poder investigatório do Ministério Público. **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.p. 222.

²³³ Resolução n.º. 1066, de 16 de agosto de 2002. O inquérito civil é instaurado por meio de Portaria, por despacho admitindo representação, por determinação do Procurador-Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público. A mais utilizada é, sem dúvida, a representação, por meio de petição ou reclamação que se faz à autoridade competente contra qualquer ocorrência. Além do inquérito civil, há, ainda o procedimento preparatório, que poderá ser instaurado antes do IC, nos casos onde exista a necessidade de informações complementares sobre o cabimento, em tese, da tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Os promotores estaduais ressaltam o inquérito civil como um grande instrumento à disposição do MP, não apenas para embasar futuras ACPs, através da coleta de dados e evidências que comprovem o dano, mas, principalmente, como o instrumento extrajudicial melhor utilizado na tentativa de resolução de conflitos, já que há possibilidade direta de diálogo entre as partes envolvidas e há maiores poderes conferidos ao MP, sem a interferência do Judiciário.

Antes de falar de Ação, vou falar do inquérito. Eu tenho defendido que o inquérito civil é um grande instrumento de solução de conflito. Dá mais trabalho, você perde mais tempo, por conta dessas reuniões, atividades conciliatórias, às vezes, o reclamante e o órgão público responsável, frente a frente, pra gente discutir abertamente, pra ver quais são as dificuldades, em alguns casos evidentemente, e o índice de arquivamento por problemas resolvidos têm sido muito bom. (Promotor 5) (grifo nosso)

Com o inquérito civil, portanto, há maior independência dos promotores, funcionando como verdadeiros ‘gestores’ do conflito ambiental, onde o rol de estratégias de atuação, junto aos investigados e às partes envolvidas, são ampliadas, saindo, muitas vezes, de procedimentos burocratizados ao buscar, por exemplo, acordos e parcerias. Através das entrevistas com os promotores, o inquérito civil é tido, portanto, como o caminho mais eficiente para atingir fins pré-determinados, buscar acordos mais sólidos, com novas parcerias, via acordos políticos institucionalizados.

O inquérito civil não tem rito, ele faz o rito. Se eu quiser ficar aqui burocraticamente, manda ofício pra lá, ofício pra cá, mas ele (o Promotor estadual) pode ir lá e ver o dano ambiental, ele pode falar com as pessoas, pode buscar uma solução negocial (...) (promotor 3) (grifo nosso)

Apesar disso, a quantidade de inquéritos relativos aos danos ambientais, principalmente em relação ao meio ambiente urbano, como poluição sonora e questões ligadas ao zoneamento urbano, impossibilita respostas mais céleres e efetivas dos promotores de justiça. Como já mencionado, em levantamento feito em 2005 em relação aos ICs, o número de inquéritos civis chegava a 319, alcançando, no último levantamento feito, 493 inquéritos civis.

Essa quantidade expressiva revela também a pouca capacidade de atendimento a tamanha demanda. Em 2000, havia apenas um promotor para três áreas de atuação: cidadania, meio ambiente e defesa do consumidor. No decorrer de 2001 novos promotores foram empossados, subdividindo-se, gradativamente, as atuações nas três

áreas exclusivas, ficando, conforme já comentado, um rol exclusivo por atuação na questão ambiental, representando a maior demanda para a coleta coletiva.

Em relação às entidades civis, através da análise dos dados, o inquérito civil é visto como elemento fundamental para a proposição do MP, apesar de ressaltarem a demora no andamento do IC, em analogia a processos judiciais, o que leva, muitas vezes, ao descrédito em soluções efetivas na prática. Isso se reflete em cena, no campo político, das entidades civis, através de pressão junto ao Ministério Público e de denúncias junto à mídia, quando a demanda não é resolvida desta celeridade.

Observa-se, assim, uma modificação nas percepções dos autores de juízo quanto à participação dos outros legitimados na proposição de ações ambientais em relação às sociedades civis organizadas.

Quanto à participação, num primeiro momento, a possibilidade de proposição direta das ACPs, há o reconhecimento, por parte dos autores de juízo, do valor conferido ao MP nas ações ambientais, possibilitadas pelo fato de ser uma das causas das poucas demandas ambientais propostas, como relata o Promotor 2,

Eu acho que o Inquérito Civil é quem pode manejar o Inquérito Civil. Eu acho que ainda o melhor caminho é o Ministério Público, sem preceito, poderiam ser propostas, mas

4.2.2. Os Termos de compromisso de Ajustamento de Conduta

Este importante instrumento utilizado para a resolução de conflitos, o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, vulgo TAC, surgiu, primeiramente, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que previa essa ferramenta em seu artigo 211, ficando, todavia, restrito à matéria tratada na referida Lei.

Com a chegada do Código de Defesa do Consumidor houve a ampliação do acesso a essa ferramenta para os demais interesses difusos e coletivos, em especial a tutela ambiental, previsto em seu artigo 113, que acrescentou os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º da Lei 7.347/85, ampliando, assim, o rol de mecanismos alternativos de resolução dos conflitos ambientais.

Houve expressa disposição, em seu artigo § 6º, no sentido de que “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”, tornando possível uma resolução alternativa mais célere para os conflitos ambientais e facilitando judicialmente sua execução.

O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta aparece, portanto, como instrumento jurídico alternativo para a resolução das irregularidades apuradas nos inquéritos civis e nas ACPs ambientais. O TAC é um tipo peculiar de transação²³⁴, que tem como finalidade a prevenção do litígio ou o seu próprio fim, devendo abarcar a totalidade das medidas necessárias à reparação do bem lesado (reparação), ou o afastamento do risco ao bem jurídico de natureza difusa ou coletiva (prevenção).

Muitas vezes, já há tentativa de resolução, via TAC, no próprio âmbito dos inquéritos civis. Isso é observado até pela disparidade na quantificação de Inquéritos Civis, se comparado com as ACPs propostas. Apesar das vantagens apontadas pelos promotores estaduais através da assinatura de TACs, dos 319 inquéritos civis²³⁵ instaurados pelo Ministério Público Estadual até 2005, foram realizados 21 TACs com as partes investigadas, um número ainda reduzido dentro do universo de ações e de inquéritos civis movidos pelo MPE.

Um grande problema encontrado em relação aos TACs refere-se à fiscalização dos mesmos, havendo diferenças, como relatam os promotores, em relação às obrigações

²³⁴Via de regra, as transações só podem ser feitas em relação à bens disponíveis, de caráter patrimonial, ocorrendo, pela natureza do bem ambiental que exige uma proteção preventiva e célere, uma exceção à regra do ordenamento jurídico. Ver MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. Op. Cit., pp. 899-910.

²³⁵Dados relativos aos dados obtidos junto à Promotoria de Tutela Coletiva em 2005.

Eu assinei TAC, aqui, nessa promotoria, só com particulares, não assinei nenhum com o Poder Público. Evidentemente, o TAC com o Poder Público é muito mais complicado de ser executado.(Promotor 5)

Mesmo nos casos em que há assinatura de TACs com o Poder Público, existe, como problema apontado, a falta de cumprimento por parte da Administração Pública, o que foi relatado em todas as entrevistas realizadas. Apesar disso, no período investigado, não houve nenhuma ação de Execução de TAC assinada com o Poder Público. Em relação à execução de TAC com particulares, foi constatada a existência de três ACPs, especificamente nos casos de poluição sonora.

Os promotores argumentam que a assinatura do TAC, e mesmo a cobrança de sua execução por via judicial, não garante o seu cumprimento pelo Poder Público. Partese, assim, para outras estratégias, como reuniões e parcerias, evitando a via judicial para resolução das questões ambientais.

Sobre os TACs firmados com o Poder Público e com particulares, tanto empresas quanto indivíduos isolados, é elucidativa a percepção do Promotor 4,

O réu particular cumpre o TAC com muito mais facilidade e boa vontade do que o Poder Público. Eu estava numa palestra, na EMERJ, e estava lá um juiz da Alemanha. E a palestra era sobre precatórios. (...) o raciocínio do precatório serve para o TAC. E um juiz do Estado do Rio de Janeiro virou pro juiz da Alemanha e perguntou, ele já tinha falado da execução da sentença e tal, e o juiz do Rio perguntou: e quando o Estado não paga? Como é que se faz na Alemanha? E o juiz da Alemanha perguntou: como assim não paga a sentença? Quer dizer, o juiz ficou sem entender. Muitas vezes você condena o Estado a cumprir uma norma e ele não cumpre. Enquanto na Alemanha isso é um absurdo, lógico que vai cumprir, aqui no Brasil o mecanismo não existe de obrigação do Estado. Você vai executar o quê? Ah, vou executar o Secretário. Há uma série de decisões do TJ dizendo que eu não posso executar, por descumprimento de sentença, o Secretário. (Promotor 4)

Das 25 ACPs analisadas, propostas pelo MP, em apenas seis houve assinatura de TAC, quatro com particulares e empresas privadas e dois com o Poder Público. Nas ACPs analisadas, envolvendo no pólo ativo as entidades civis e o Poder Público, contam com apenas um TAC assinado, referente à ação proposta pelo Estado do Rio de Janeiro em face de empresa particular responsável pelo derramamento de óleo na Baía de Guanabara, já comentada em capítulo anterior.

Destaca-se, dentre as ACPs com assinatura de TAC com o Poder Público, a ACP²³⁶ proposta pelo MP em face do Município de Niterói e da Companhia de Limpeza Municipal, pelas péssimas condições do Aterro Sanitário Morro do Céu, estando este já saturado, além da poluição causada à Baía de Guanabara e prejuízos à saúde dos moradores próximos ao local.

Algumas tentativas foram feitas, em 2001, pelo MPE, anteriores à propositura da ACP, para assinatura de TAC com a companhia de limpeza sem, contudo, obter resultado. Em 2002 é proposta a ACP, sendo deferida a tutela antecipada em 2003²³⁷, constatando o Juízo a omissão dos réus no trato com o lixo municipal e as péssimas condições do Aterro.

Observa-se que, a partir da liminar concedida, inicia-se um diálogo mais contundente entre o Poder Público e o MP²³⁸, ocasionando, em 2005, uma reunião entre MP, Município de Niterói, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, IBAMA, CLIN, Companhia de águas de Niterói e o GATE – Grupo de Apoio Técnico Especializado do MP para dirimir questões relativas à celebração de TAC, versando sobre soluções sócio-ambientais para o Aterro do Morro do Céu.

Alguns dias depois houve a assinatura do TAC, com obrigações assumidas pelo Município, pela Companhia de Limpeza e pela Companhia Águas de Niterói. O TAC foi homologado em 2006, ocasionando a extinção do processo.

Mesmo com a fixação de multa em casos de descumprimento, o TAC assinado desde 2005 não foi cumprido, ultrapassando vários prazos estabelecidos. Nos casos envolvendo o descumprimento por parte do Poder Público, a tendência do MP é buscar, assim, outras formas de acordo, deixando de lado mecanismos jurídicos como a própria Execução do TAC.

²³⁶ Processo n°. 2002.002.022998-0. Além dessa ação envolvendo o Aterro Sanitário do Morro do Céu, há a ACP proposta pela CLIN, já comentada em capítulo anterior, para a realização de obras no Aterro assumidas pelo Estado do Rio de Janeiro, através do programa de Despoluição da Baía de Guanabara.

²³⁷ Como o município se contrapôs em parte aos laudos e fotos juntados pelo MPE, o Juiz fez inspeção no local, acompanhado de perito judicial. O laudo preliminar constatou a situação caótica do Aterro, não restando dúvidas de que o local estaria saturado há pelo menos um ano e meio da data da inspeção, realizada em 2003. A liminar, então, foi concedida para que a CLIN e o município realizassem estudos visando encontrar nova área para o vazadouro dos resíduos sólidos. Determinou, também, a abstenção dos réus em depositar lixo no Aterro, a partir de janeiro de 2004, podendo ser prorrogado até dezembro de 2004. A tutela abrangeu, ainda, a obrigação da CLIN em promover o recobrimento do lixo derramado, e o recolhimento de todo chorume produzido diariamente, evitando que o mesmo fosse despejado na Baía de Guanabara.

²³⁸ Com a liminar deferida, no mesmo mês, o MP cobra, judicialmente, o seu cumprimento, através de requerimento ao Juízo de Mandado de Verificação de cumprimento de Liminar. Requereu, também, mandado de intimação ao Presidente da Companhia de limpeza para o seu cumprimento, sob pena de expedição de mandado de prisão por descumprimento de ordem judicial.

Sobre o descumprimento das cláusulas do TAC na questão do Aterro do Morro do Céu,

(...)o que eu vou conseguir com essa execução de TAC? No momento em que há uma cláusula que permite a prorrogação, desde que há pareceres técnicos, isso existe, e que demonstram que eles estão andando com o processo de licenciamento. Isso demanda prazo, coisa mais normal no Poder Público, então eu não vejo sentido de entrar com uma ação de execução para cobrar uma multa, **talvez até fechar o diálogo**. (Promotor 5) (grifo nosso)

Há, portanto, uma tendência no MP em eleger outras estratégias, como reuniões e parcerias firmadas com o Poder Público, em detrimento de atitudes mais extremas, como a proposituras de ACPs ou, até mesmo, execuções de TACs.

Deve-se, contudo, ressaltar a importância desse instrumento na construção discursiva da cidadania, tendo em vista a busca pela resolução dos conflitos de uma maneira pacífica, onde o poluidor firma compromisso de reparação do dano causado ao meio ambiente e, com isso, evita-se a morosidade da justiça, que pode causar danos ambientais ainda maiores.

4.2.3. Perícias ambientais

A perícia²³⁹ ambiental é um forte e importante elemento de instrumentalização da Ação Civil Pública Ambiental, sendo, na grande maioria dos casos, indispensável. O Ministério Público e os Tribunais, todavia, deparam-se com um grande empecilho ao bom andamento das ações, representado, geralmente, tanto pela complexidade das perícias ambientais e pelo custo elevado das mesmas, quanto pela demora para efetivação destas no processo.

Em relação às ACPS ambientais em Niterói, no último levantamento feito, cerca de 30% das ACPS em andamento aguardavam perícia para a continuidade do processo. Um dos casos mais exemplificativos dos problemas envolvendo a perícia refere-se à ACP²⁴⁰ proposta pelo MPE em relação à instalação de estações de Rádio

²³⁹ A perícia consiste no “exame feito em pessoas ou coisas por profissional portador de conhecimentos técnicos e com a finalidade de obter informações capazes de esclarecer dúvidas quanto a fatos”. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2002. v. 3, p. 585.

²⁴⁰ Processo n°.2000.002.009453-9.

Base – ERBs (antenas celulares), já comentada, em decorrência da radiação produzida com prejuízos à saúde, desconsideração do zoneamento urbano, poluição visual e falta de EIA/RIMA pelas empresas, para instalação das antenas.

Em 2003, por decisão judicial, foi determinada perícia judicial para avaliar os danos ambientais causados. Entre ofícios para indicação de peritos, manifestação dos assistentes técnicos do MP e de todos os réus (ao todo, quatro), juntada de quesitos, impugnação de honorários periciais, já contam mais de quatro anos sem a realização da perícia sem, sequer, ser iniciada.

A lei de Ação Civil Pública não trata especificamente das perícias, fazendo menção apenas aos honorários periciais, no artigo 18 da LACP,

Art.18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

Apesar da expressa disposição sobre o pagamento das perícias ambientais, o entendimento do Judiciário é pela mitigação do conteúdo do artigo referente aos honorários periciais. As decisões judiciais tendem ao pagamento antecipado da perícia, principalmente sob o argumento de que os peritos, nomeados pelo Juízo, não estariam obrigados a trabalhar sem a devida remuneração.

Como ressalta Antunes²⁴¹, apesar do objetivo da lei ser o melhor possível, pela tentativa de viabilizar as ACPs, está distante da realidade social, pela complexidade das perícias que demandam, em grande parte, profissionais técnicos de diversas áreas, numa atuação em conjunto, muitas vezes necessitando de equipes específicas.

Os promotores estaduais também ressaltam a dificuldade no andamento do processo, quando envolve perícias complexas, constante nas ACPs ambientais, principalmente pelo alto valor das perícias.

(...) esses processos ficavam parados até se resolver a questão do pagamento ao final quem v

As próprias referências acerca da Perícia Ambiental são esparsas e reduzidas na literatura ambientalista e, quando ocorrem, ressaltam sempre sua enorme complexidade técnica e dificuldade de realização.

O Ministério Público, em sua primeira fase de atuação até a implementação do GATE – Grupo de Apoio Técnico Especializado, por diversas vezes, convocou técnicos de órgãos públicos ou de instituições acadêmicas, firmando convênios, para desempenharem esta função, a título de cooperação, arcando apenas com as despesas materiais.

(...) eu não tinha perito, não tinha grupo técnico. Eu tinha uma perita contratada, engenheira cartógrafa. Então nós reunimos, por amizade, na Universidade, na Academia, porque eu já fazia mestrado, então eu tinha pessoas que eram amigas, pessoas que foram fazer de graça perícia para o Ministério Público. A gente pegava dinheiro do nosso bolso, uns cinquenta reais, e dava para eles fazerem um lanche. Arrumava um carro do Ministério Público e o carro levava as pessoas que iam pra lá, arrumava um barco emprestado com a Feema, era uma fase romântica. Uma fase em que a estrutura era mínima. (Promotor 3).

A grande maioria dos inquéritos civis que necessitavam de laudo técnico, dependia das respostas dos órgãos e entes públicos de fiscalização, sendo questionadas, muitas vezes, suas justificativas, face ao conflito, dado o caráter político das soluções e respostas dadas pelo mesmo.

(...) O IEF, por exemplo, é um órgão técnico. Se você olhar para a estrutura dele você vê que tudo o que ele faz é técnico. No entanto, o tratamento em relação a ele é político. Você vai nomear uma pessoa pra Presidente que é amigo, que é deputado, etc., que chega lá dentro e que pode até entender sobre o meio ambiente, mas ele não tem o traquejo para atuar naquele órgão. Aí começa, o governador liga e fala “olha, sabe aquele condomínio lá? Não multa não”, aí começam aquelas ingerências políticas, aí começa, eu deixo de multar aqui, mas multa o outro e este pergunta “porque que multou aqui?” E aí começa, aí o fiscal fica amarrado, recebe ordens superiores para não multar um e multa outro. Fica complicado. Se é órgão técnico tem que agir tecnicamente, da mesma forma, pra todo mundo.(representante do NEA – protetores da floresta)

A partir de 2000, com a implementação do GATE e através do aumento de demandas a exigir perícias complexas, o Ministério Público passa a se valer de peritos contratados para atuarem, basicamente, nos Inquéritos Civis ou nas próprias ACPs,

como assistentes técnicos²⁴². Não há um quadro fixo no GATE, já que os peritos não são concursados, mas técnicos periciais em cargo comissionado. É um cargo de confiança do MP, sem estabilidade, onde os técnicos são contratados através da análise de currículos e especialidade no assunto.

O GATE, portanto, atua nas perícias mais complexas, nos casos em que o Ministério Público não obteve resposta dos órgãos ambientais ou quando os mesmos estão envolvidos no conflito. Apesar da criação do GATE, os promotores estaduais ainda apontam as dificuldades na perícia ambiental, exigindo, muitas vezes, uma equipe técnica com várias formações, o que dificulta o trabalho do MP. Dentre os problemas encontrados no corpo técnico do MP, o promotor 4 ressalta

(...)A gente precisa com certeza de um corpo técnico, até regionalizado, porque não dá pro GATE ficar na expectativa de você colocar tudo na mão de meia dúzia (de peritos) e ter que deslocar a toda hora. A proximidade do GATE com o promotor é importante(...) O quadro do GATE, que é nosso quadro técnico, para determinadas perícias, eles têm dificuldades, porque não tem todos elementos para informação. O pior de tudo é que, às vezes, a gente se depara com áreas muito específicas. Até tem um engenheiro no Ministério Público, um engenheiro de alimentos. (...) O perito é um engenheiro, e quem faz a parte ambiental? Ah, um engenheiro. E qual é a sua formação? Engenharia de alimentos.(Promotor 4)

O maior problema, todavia, relacionado às perícias e ao andamento das ACPs ambientais, diz respeito à perícia judicial, principalmente em relação à demora provocada nos processos e ao pagamento desta. Geralmente, as perícias são feitas por profissionais de confiança do Juízo, sendo indicados pelo juiz da causa e aceito pelas partes.

Como já citado anteriormente, o artigo 18 da LACP tornou-se, praticamente, letra morta em relação aos honorários periciais, cobrados antecipadamente. Nesse sentido, Antunes afirma que “o não-adiantamento dos honorários do perito é uma figura retórica e que, na prática, pode implicar a paralisação das ações que passam a depender

²⁴² Em relação às ACPsA

da boa vontade dos louvados do Juízo para a realização das perícias sem os necessários adiantamentos”²⁴³.

Há uma tendência, nas decisões judiciais²⁴⁴, no sentido de cobrar os honorários periciais à parte que requereu a perícia, ou mesmo ao próprio autor da ação. Ocorre que não existe previsão de dotação orçamentária das entidades públicas, em especial do Ministério Público Estadual, para o pagamento de honorários periciais nas ações em que é parte, o que é apontado pelos promotores estaduais como obstáculo à atuação do Ministério Público nas ACPs ambientais.

(...) Em algumas ações a gente tem muito medo quando se pede perícia. O perito é aquele determinado pelo juiz. E quem paga? As teses recentes dizem que o Ministério Público tem que pagar a perícia. Tem aquele entendimento, nas ações, que as perícias são pagas ao final pelo autor da Ação Civil Pública, mas com que verba? (promotor 4).

Nos casos em que há necessidade de pagamento pelo MPE de perícias judiciais, o promotor responsável tem que encaminhar o pedido para o Procurador-Geral de Justiça, para que o mesmo autorize a despesa. Uma das soluções apontadas pelo MPE, o que já é realidade no Ministério Público Federal, é a inclusão no orçamento do órgão ministerial de verba para pagamento das perícias.

Isso é um grande problema. Quer dizer, as perícias, na grande maioria das vezes, são requeridas pelo Ministério Público. As perícias judiciais são requeridas pelo Ministério Público ao juiz que estabelece um valor, só que a gente tem esse problema de pagar os honorários periciais e a gente sempre pede para pagar ao final do processo, porque se o réu perder a ação ele arca com a perícia. E isso é uma dificuldade que a gente tem tido. Há uma proposta que se coloque no orçamento uma verba destinada especificamente para as perícias, onde, então, a gente poderia requerer perícias nos autos dos processos judiciais e não haver aquela discussão de quem vai pagar, quanto vai pagar e quanto custa a perícia. A gente poderia ter uma verba destinada a pagar essas perícias. O caminho é esse.(Promotor 2)

Outra solução apontada pelos promotores estaduais seria a criação de um corpo pericial do próprio Judiciário, evitando, com isso, as discussões acerca do

²⁴³ ANTUNES, Paulo de Bessa. Prova Pericial. In: MILARÉ, Edis. **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p.469.

²⁴⁴ Exemplos de decisões judiciais a respeito do pagamento das perícias são ressaltadas por Antunes, como o rateio entre as partes, adiantamento das custas periciais no caso do perito não ser servidor da justiça e, até mesmo, a paralisação do processo, caso o perito não concorde em receber ao final da ação. Em ANTUNES, Paulo de Bessa. Prova Pericial. In: MILARÉ, Edis. **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

pagamento das perícias judiciais, já que o Juízo também encontra dificuldades na nomeação de peritos recorrendo, muitas vezes, às próprias instituições acadêmicas ou ao quadro técnico dos órgãos ambientais.

Em relação à perícia técnica do MPE observa-se que o que, por um lado, representa um maior profissionalismo na atuação em prol de uma tutela ambiental eficiente, colabora para torná-lo, gradativamente, em instância meramente técnica diante de conflitos socioambientais, vez que cientistas sociais e humanos não estão no rol dessas prioridades.

Há, assim, muitas dificuldades a serem superadas, já que a questão ambiental envolve grande complexidade na análise dos possíveis danos e na sua reparação, necessitando-se de perícia técnica altamente especializada, com profissionais de diversas áreas atuando conjuntamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo analisar, através das práticas dos promotores, o papel que o Ministério Público Estadual alcança, atualmente, em relação à proteção do meio ambiente, bem como a análise de outros elementos que se fizeram importantes para a compreensão do tema ora proposto.

O capítulo um, ao abordar a entrada, no campo jurídico, da problemática ambiental, introduz uma das questões que estará no cerne da relação MPE – meio ambiente, através da discussão dos momentos históricos do fortalecimento da questão ambiental até as discussões atuais nas ciências, ao ampliar o conceito jurídico de meio ambiente.

A primeira parte do trabalho, longe de querer esgotar o debate ambiental contemporâneo, buscou uma abordagem geral sobre sua discussão no Brasil, com a entrada no ordenamento jurídico de sua proteção. Levou-se em consideração, contudo, não apenas a questão ambiental normativa, mas o ambiente sócio-político em que a discussão está inserida.

Ao mesmo tempo em que a questão ambiental ganha espaço na vida político-jurídica do país, há o debate, já presente, no âmbito internacional, trazido pelos juristas brasileiros, influenciados pela doutrina italiana de acesso à justiça, de proteção aos novos direitos e nos temas de ativismo judicial.

Na construção teórica utilizada, levou-se em consideração não apenas as decisões jurídicas baseadas em princípios e regras extraídas do direito, mas os interesses em jogo, como a defesa de projetos parcelares, ou seja, os interesses presentes na definição do que seja considerado meio ambiente. A grande questão é compreender a discussão, no campo dos conflitos ambientais, como não autônomas ou independentes de outros elementos e atores sociais que o circundam.

Há, também, uma tomada de posição quanto ao conceito de arena utilizado, já que, no decorrer da pesquisa, não foi utilizada somente a análise pura e simples do processo e atuação ministerial, mas também a relação do MP com os outros agentes, que terminam por influenciar no discurso que irá prevalecer no campo jurídico, como a sociedade civil, o Poder Público e, mesmo, o discurso técnico.

Na segunda parte do trabalho, há uma descrição dos momentos de fortalecimento do MP na história contemporânea do país, após a redemocratização da década de 1980, pós-ditadura. Ao mesmo tempo em que o *parquet* se estabelece como “fiscal, ouvidor e defensor do povo”, há o aparecimento de problemas estruturais, que influenciam em sua atuação.

O capítulo dois descreveu o histórico constitucional do MP a partir da discussão sobre os novos direitos difusos e coletivos. Houve, para o MP, oportunidades políticas de fortalecimento institucional. Também foi considerado importante, no capítulo, ressaltar a mudança no conceito de interesse público como interesse da coletividade a merecer proteção especial.

Após o fortalecimento institucional, há problemas estruturais na organização interna do MP, redundando em maior burocratização, maior número de demandas e mudança na visão do promotor público, visto, agora, como defensor da sociedade, pela ampliação do leque de defesa dos interesses coletivos e difusos.

Considerou-se, também, o fenômeno da judicialização da política, relacionado ao fortalecimento institucional do MP como um todo, no movimento de acesso à justiça. É nesse contexto que o MP se fortalece e toma a frente da discussão do meio ambiente no campo das práticas jurídicas, ao ser, como aponta Fuks, o pólo catalisador das demandas judiciais ambientais.

O poder político institucional, portanto, deve ser compreendido em conexão permanente com o surgimento de novos direitos, em especial, o meio ambiente. Há um momento político diferenciado do órgão, que o leva a abarcar funções, prerrogativas e garantias sem igual no direito comparado. Torna-se, assim, uma instituição singular, já que acumula as funções de *ombudsmam*, fiscal e interventor, independente dos demais poderes e com garantias e prerrogativas constitucionais, onde a sociedade é vista como

frágil, e onde este aparece como legítimo “defensor da sociedade”, como “*parquet providencialista*”²⁴⁵.

Após as conquistas, há o problema da efetivação de suas novas funções, que se reflete em sua estrutura organizativa. Basicamente, a década de 1990, para o órgão, em termos de direitos coletivos e difusos, no espaço político administrativo analisado, em Niterói e no Rio de Janeiro em geral, foi de reestruturação e adequação às novas demandas, sem desconsiderar os avanços na legislação, desde a edição da LACP e da Constituição Federal de 1988, e na legislação interna do órgão. Essa década, para o MPE do Rio de Janeiro, foi marcada pela carência de recursos, centralização das demandas e falta de estrutura organizativa.

Em relação ao meio ambiente e a tutela coletiva em geral, a partir do final dos anos 1990, há uma convergência na estrutura organizativa, para a especialização da tutela coletiva e regionalização, processo ainda inacabado, mas que aponta uma forte tendência.

Após o aspecto descritivo dos dois primeiros capítulos, apontando as mudanças em relação à instituição, bem como a assimilação da problemática ambiental no Brasil, parte-se para a análise das ACPs propostas pela instituição e pelos demais legitimados, em número bem reduzido, se comparado ao MP.

No capítulo três é possível estabelecer um quadro sobre os conflitos ambientais em Niterói. A necessidade de mostrar, de um modo geral, a configuração dos conflitos ambientais na arena judicial em Niterói, ajuda a compreender o fenômeno como um todo, e como ocorre a articulação do MP com os outros atores sociais envolvidos.

Para a análise das ACPs, abordou-se o conceito jurídico de meio ambiente, compreendendo o seu conceito mais amplo, que abarca tanto o meio ambiente natural, como o artificial, o cultural e o do trabalho. Partindo-se dessa primeira descrição, há a análise das ACPs no município de Niterói, com a finalidade de caracterizar os conflitos ambientais que são recorrentes e suas peculiaridades, constatando-se uma predominância em relação aos conflitos urbanos, relacionados ao meio ambiente artificial, principalmente em relação à poluição sonora, e como mais complexos, os conflitos envolvendo a favelização e os empreendimentos imobiliários.

²⁴⁵ SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 72.

A segunda parte do capítulo 3 é direcionada à análise da relação entre MPE e Poder Público, bem como sua relação com a sociedade civil como participante ativa nas demandas. Constatou-se a pouca participação do Poder Público como sujeito ativo nos processos e sua maior participação como réu nas demandas, principalmente em relação à omissão em sua atuação. Outra questão analisada foi em relação à ineficácia das ACPs como estratégia judicial, quando o Poder Público é réu nos processos, legitimando outros meios que não os estritamente jurídicos para a tentativa de resolução dos conflitos.

Ainda em relação ao Poder Público, aponta-se, também, o conservadorismo do Estado-Juiz para as tutela coletivas, o que causa um maior desgaste no campo jurídico e respostas pouco eficazes.

Já em relação à participação da sociedade civil, foi observado a pouca mobilização da sociedade como um todo, e a presença de um discurso *denuncista*, traduzindo certa falta de coesão, por parte dos movimentos que estão à frente da luta ambiental, pelo menos na arena judicial, o que não significa dizer que não existam ações legítimas por parte dos movimentos, até porque, como ressaltado no capítulo ora comentado, o campo judicial é visto, de um modo geral, como o último recurso das organizações, bem como o papel tutelar assumido pelo MPE, face às questões de direitos difusos, tido como mais eficaz.

No capítulo 4, retoma-se a análise do MPE através de fases de atuação no Ministério Público Estadual em Niterói, para compreender, de um modo geral, as mudanças nas estratégias de ação do MP, através das modificações sofridas no órgão até sua estrutura atual, concluindo-se pela ampliação destas fora do campo estritamente jurídico, através de intervenções, parcerias e acordos firmados entre Poder Público, MP e sociedade civil.

Com a definição de três fases de atuação ficam mais perceptíveis as mudanças ocorridas na instituição, o que, todavia, não significa afirmar a exclusão de uma ou outra estratégia de atuação, mas apenas a sua prevalência em determinada fase, tida como mais eficaz em determinado momento e menos eficaz em outro.

Compreender, portanto, não apenas as mudanças estruturais do MP mas a prática deste, nos casos concretos, contribui para a definição das prioridades ambientais, em torno da definição, cada vez mais ampla, do que seja considerado meio ambiente e das tendências e formas de atuação que vêm se firmando nas práticas do órgão, sem

desconsiderar outros atores sociais que auxiliam na construção e reconstrução das mesmas.

Também há a análise isolada dos elementos identificados no presente trabalho como cruciais nas mudanças de estratégias do MP, quais sejam, o Inquérito Civil, o TAC e as perícias ambientais, para melhor compreensão das fases de ação e, também, da atuação, como um todo, do Ministério Público.

O trabalho, enfim, por ser exploratório, não teve como finalidade apontar soluções, mas repensar criticamente o papel assumido pelo MPE na questão ambiental, colocando-se como ator social primordial a definir diretrizes e políticas em torno da proteção ambiental, problematizando, enfim, a questão em sua prática efetiva. Ampliar, contudo, o diálogo, com a inclusão efetiva da sociedade civil, organizada ou não, aparece como uma das questões a ser melhor revista pelo MPE.

O que se pôde apreender com a pesquisa feita é que não se apresentará como solução, exclusivamente, o aprimoramento do aparato institucional do Ministério Público se não houver consonância com a melhora concomitante do Poder Judiciário, do Executivo e do Legislativo, o que levaria a soluções paliativas, a enfraquecer a legitimidade social do órgão como defensor dos interesses da coletividade.

O problema não é só estrutural, relativo ao órgão, mas sistêmico. Significa afirmar que não adianta alcançar melhoras apenas na instituição Ministério Público, que termina por se viciar nos mesmos problemas burocráticos do aparato estatal, tornando-se pouco eficaz e caindo, muitas vezes, no descrédito social.

Ao mesmo tempo, torna-se crucial observar, com cautela e análise crítica, o discurso técnico a prevalecer, principalmente, nos conflitos ambientais, para não proliferar outra legitimação parcelar, desconsiderando processos mais complexos de integração natureza-homem. Também se deve tomar cuidado em não tornar lutas por causas ambientais em lutas desiguais de poder, a legitimar situações de exclusão social.

Ao mesmo tempo, abrir novos canais de comunicação e entendimento entre a sociedade civil e o MP, pode ser um caminho a tornar legítimo o discurso pelos interesses da coletividade. Firmar o compromisso social deve ser, para o Ministério Público, não apenas um princípio geral, abstrato, mas o primeiro dever a ser seguido.

REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri (organizador). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

_____. **Conflito Social e Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSERALD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (organizadores). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A tutela judicial do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, Série Justiça, 2002.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e política no mundo do direito: A relação dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado**. São Carlos: EDUFSCAR, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 8ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Os usos sociais da ciência:** por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Os bestializados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. **O Ministério Público no Processo Civil e Penal: Promotor Natural, Atribuição e Conflito.** 6º edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In:* MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem Incompleta: A Experiência Brasileira (1500-2000): A Grande Transição.** São Paulo: Editora São Paulo, 2000.

DEAN, Warren, **A ferro e fogo:** a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 1996.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil.** São Paulo: Malheiros, 2002.

DUTRA, Delamar Volpato. **Razão e Consenso em Habermas.** Florianópolis: UFSC, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, Política e Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (organizador). **Ministério Público: Instituição e Processo**. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

FUKS, Mário. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate ns arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Educação. *In*: Coleção **Questões da Nossa Época**. Rio de Janeiro: Editora Cortez, Volume 5, 1992.

GRINOVER, Ada Pelegrini (coordenadora). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984.

HABERMAS, Jurgên. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1980.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1989.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volumes I e II. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 2003.

HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil**. Disponível em www.anppas.org.br. Consulta em 10/12/2006.

HERCULANO, Selene. PACHECO, Tânia (organizadoras). **Racismo Ambiental – I Seminário Brasileiro contra o Racismo Ambiental**. Rio de Janeiro: Walprint Gráfica e Editora Ltda., 2006.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

LEFF, Henrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 4ª edição. Petrópolis: Vozes Editora, 2005.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito ambiental brasileiro**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coordenador). **Tutela Coletiva: 20 anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos/ 15 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006.

MADEIRA FILHO, Wilson (organizador). **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: Editora PPGSD, 2002.

MADEIRA FILHO, Wilson (coordenador). **Ações Cíveis Públicas Ambientais em Niterói**. Relatório PIBIC. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001.

MADEIRA FILHO, Wilson; NOGUEIRA, Roberta Ponzio. Atuação do Ministério Público no acompanhamento e propositura das Ações Cíveis Públicas Ambientais em Niterói”. In: **Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, ocorrido em Brasília, em agosto de 2006. Disponível em www.anppas.org.br.

MADEIRA FILHO, Wilson; NOGUEIRA, Roberta Ponzio. Meio ambiente e Ministério Público Estadual: uma análise da efetividade jurídica de proteção ambiental no Município de Niterói – RJ. In: **Anais do XV Congresso Nacional do Conselho**

Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito, ocorrido em Manaus, nov. de 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores**. 8º edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 4ª ed. São Paulo: ED. Revista dos Tribunais, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 4º edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19º edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O Acesso à justiça e o Ministério Público. *In*: MARQUES, Luiz Henrique de Castro (organizador); MAZZILLI, Hugo Nigro; ATANÁSIO, Leonor Salgado; VELOSO, Marília Lomanto; NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Ministério Público: direitos civis, sociais e políticos - uma prática**.(Coleção Cidadania). Salvador: EGBA/ Universidade Federal da Bahia, 1990.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, Édis (Organizador). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRANDA, Napoleão. Esfera pública, ação comunicativa e sociedade civil: algumas reflexões em torno de Habermas. *In*: MELLO, Marcelo Pereira de (organizador). **Justiça e sociedade: temas e perspectivas**. São Paulo: LTr, 2001.

NEDER, Gizlene. **Discurso jurídico e Ordem Burguesa no Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1995.

NOGUEIRA, Roberta Ponzo. Análise das Ações Civas Públicas Ambientais como modelo de discurso democrático. In: **Anais do XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito**, ocorrido em Fortaleza, nov. de 2005.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. **Lógica Jurídica**: nova retórica. Tradução de Vergínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

RIBEIRO, Josimar. **Perícia Ambiental**. Rio de Janeiro: Departamento de Ecologia – UFRJ, s/d.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROMÊO, Christiane Itabaiana Martins. **De acusador a fiscal da Lei**: O Ministério Público em busca de Nova identidade – As Centrais de Inquérito no Rio de Janeiro. Tese de doutoramento. IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

TELLES, Michelle Taveira. **Meio ambiente, justificação pública e democracia deliberativa**: A legitimação democrática das decisões sobre risco ambiental. Dissertação de mestrado. UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SADEK, Maria Tereza; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Raio-X do Ministério Público Brasileiro. In: **Revista Jurídica Consulex**. Ano XI, n.º 248. Brasília: Consulex, 15 de maio de 2007. pp. 26-35.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda., 1979.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHORSKE, Carl. **Pensando com a História**: indagações na passagem para o modernismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Catia Aida. **Justiça em Jogo**: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: Edusp. 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange Silva, **Cidadania ambiental**: novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP e Editora AnnaBlume, 2000.

THIRY, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *In*: **Revista de Administração Pública**, ISSN 0034-7612, v. 40, n. 1 Rio de Janeiro jan./fev. 2006. Disponível em www.scielo.br.

VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. **Democracia e cidadania**: O Novo Ministério Público. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2001.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (coordenadores). **Ministério Público II**: Democracia. São Paulo: Atlas Editora, 1999.

VIOLA, Eduardo J; ILSE SCHERER-WARREN, Héctor R. Leis; GUIVANT, Júlia Silvia; VIEIRA, Paulo Freire; KRISCHKE, Paulo José. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais.** 4º edição. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

WERNECK VIANA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palácios Cunha Melo; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros (organizadores). **A insustentável leveza da política ambiental: Desenvolvimentos e conflitos socioambientais.** Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ANEXOS

ANEXO 1. Estrutura das Entrevistas - Membros do Ministério Público Estadual

1º eixo - Perfil do promotor de justiça²⁴⁶

- 1- Há quanto tempo o (a) senhor(a) atuou como promotor de justiça?
- 2- E na área de meio ambiente? Datas do período de atuação na promotoria do meio ambiente em Niterói.
- 3- Antes disso, o(a) senhor(a) atuava em que área do Ministério Público?
- 4- Antes de ingressar na carreira do MP, o(a) senhor(a) tinha outra profissão?
- 5- Para o ingresso na carreira, o(a) senhor(a) fez cursos específicos para o concurso público?
- 6- Com quantos anos o(a) senhor(a) ingressou na carreira?
- 7- Qual a profissão dos seus pais?
- 8- Em que faculdade o(a) senhor(a) se formou?
- 9- O(a) senhor(a) nasceu no Estado do Rio? Que região do Rio de Janeiro o(a) senhor(a) reside?

2º eixo - Atuação na área de meio ambiente

- 1- O(a) senhor(a) que escolheu a área de meio ambiente para atuar, ou seja, existe autonomia na escolha da área de atuação?
- 2- O Ministério Público oferece cursos específicos na área de meio ambiente?
- 3- Há quanto tempo o(a) senhor(a) trabalhou na promotoria de meio ambiente em Niterói ?
- 4- Antes de ter uma promotoria específica de Tutela coletiva, havia em Niterói uma Curadoria do meio ambiente, passando após a outras divisões administrativas. Na sua época de atuação em Niterói, qual era a dinâmica interna na divisão administrativa dos processos?
- 5- Isso contribui para a melhor resolução das demandas, facilita o trabalho dos promotores em sua atuação?
- 6- Qual é, na sua opinião, a capacidade de carga do MP? Pergunto, com referência à capacidade que o MP tem ou não em atender a todas as demandas face a quantidade de promotores e demais funcionários. Qual era a estrutura que o(a) senhor(a) possuía? (Quantos assessores, computadores, estagiários, etc)
- 7- Quais são os instrumentos operacionais que o Ministério Público tinha, na época de sua atuação, à sua disposição para a melhor resolução das demandas ambientais?
- 8- E em relação ao custeio das perícias? Geralmente, quem arcava com ele?
- 9- Em relação às representações e denúncias feitas pela sociedade civil, qual seria o perfil do reclamante?
- 10- Há participação efetiva da sociedade civil organizada, em forma de ONGs, movimentos sociais ? E em relação a ações isoladas?
- 11- Ainda sobre a participação da sociedade civil, o Ministério Público tem um diálogo real, efetivo e permanente durante a tramitação do processo ou esta

²⁴⁶ As perguntas de 1 a 9, referentes ao perfil do entrevistado, não foram utilizadas na análise, tendo em vista a delimitação do objeto, *a posteriori*.

participação restringe-se apenas a denúncias e representações ao MP? Eram feitas reuniões, audiências com representantes da sociedade civil?

- 12- Na época em que o(a) senhor(a) trabalhou em Niterói como promotor(a) na área de meio ambiente, quais eram as Ações Cíveis Públicas, a seu ver, mais complexas e de maior relevância?
- 13- Quais seriam as estratégias utilizadas pelo MP para a resolução dos conflitos ambientais, tanto judiciais como extrajudiciais?
- 14- Que relação que a Promotoria de Tutela coletiva tem com o Poder Executivo? Pelo levantamento dos dados feitos, grande parte das Ações Cíveis Públicas ambientais envolve o município ou mesmo o Estado do Rio de Janeiro no pólo passivo. Qual era o diálogo e as estratégias utilizadas junto à prefeitura municipal ou mesmo o Estado do Rio de Janeiro?
- 15- Também em relação aos órgãos de fiscalização, como a FEEMA, o IEF, a SERLA. Qual era o diálogo e as estratégias utilizadas junto aos órgãos de fiscalização?
- 16- E em relação ao Poder Legislativo?
- 17- E em relação aos TACs, como o Ministério Público atua no controle do seu cumprimento? Havia fiscalização do MP ou dependia apenas das denúncias feitas pela sociedade civil?
- 18- Como fica a questão da execução ambiental quando o réu é o próprio Poder Público (seja esse o município, os órgãos estaduais ou o próprio Estado do Rio de Janeiro)?

Anexo 2. Estrutura das Entrevistas – sociedade civil organizada

1º eixo - Perfil do representante²⁴⁷

- 1- Formação acadêmica e especialização na área ambiental;
- 2- Trajetória na organização, no movimento social. Interesse pela militância;
- 3- Atividades anteriores à entrada no cenário dos movimentos sociais;
- 4- Atividades atuais referentes à militância pela preservação ambiental.

2º eixo - Estrutura das organizações sociais e representatividade

- 1- Estrutura organizacional dos movimentos e organizações sociais (número de filiados, quais interesses são representados, se há sede própria, funcionários, reuniões regulares);
- 2- Relação dos movimentos entre si. Qual contato existente;
- 3- Quais são e eram as estratégias de atuação para a defesa do meio ambiente;
- 4- Relação com os representados - participação efetiva dos filiados;
- 5- Dificuldades encontradas no período de atuação;
- 6- Dentre as várias estratégias de ação utilizadas pelas associações ou movimentos para a resolução dos conflitos ambientais, qual seria a mais efetiva (via judicial, através das ACPs, via MP nos inquéritos civis, via legislativo, com proposta de mudanças, ou por via administrativa).

3º eixo – Relação existente entre as organizações e o MP

- 1- Número de representações feitas ao MP pela organização. (quantas viraram IC ou ACP);
- 2- Existência de alguma ACP direta, intentada pela organização;
- 3- Descrição da relação entre o MP e as organizações sociais;
- 4- Participação em TACs. Quais resultados obtidos;
- 5- Problemas encontrados na resolução dos conflitos ambientais por via judicial;
- 6- Percepção dos conflitos ambientais atuais em Niterói.

²⁴⁷ Foi desconsiderado o 1º eixo de perguntas, sobre o perfil do representante, pela delimitação do objeto.

Anexo 3. Ações Cíveis Públicas Ambientais – propostas pelo MP

	Ano/Número	Pólo Passivo	Denúncia	Motivação	Liminar	TAC	Informações sobre o processo
1	1986.002.000004-5	Imobiliária Ubá, Veplan, Município de Niterói		Desmatamento em área de proteção ambiental (Loteamento Cidade Balneária Itaipu).			O processo encontra-se desaparecido, após nova redistribuição para 9º Vara Cível. A Imobiliária não foi condenada a reparar o dano, 'pois a recuperação se dará naturalmente'. Em março de 2006, ainda estava em fase de cobrança dos honorários de sucumbência dos réus.
2	1994.002.005400-4	Itacoatiara Pampo Clube		Avanço de propriedade particular (Clube), em área de proteção ambiental (área de restinga)	SIM (1ª instância)	NÃO	Sem se importar com a ordem judicial que determinou a suspensão da obra, o réu prosseguiu com as mesmas. Além de destruir a restinga, plantou espécies alienígenas no local, o que acarretou seu total sufocamento e extinção da vegetação nativa. Não foi possível ver o processo. Encontra-se arquivado.
3	1997.002.003573-9	Município de Niterói		Desmatamento e obras na Estrada Caetano Monteiro			
4	1998.002.014527-4	CEDAE e Município de Niterói	A partir de notícia do Jornal	Falta de saneamento e rede de tratamento de esgoto – Região Oceânica	SIM (parcial) efeito suspensivo da liminar em 2ª instância	NÃO	Fase de extinção do processo pela construção das redes de tratamento e esgoto (negociação com a empresa “Águas de Niterói”, que substituiu a CEDAE no pólo passivo).
5	1998.002.014523-7	CEDAE e Município de Niterói	A partir de notícia do Jornal	Falta de saneamento e rede de tratamento de esgoto – Bairro Jurujuba	SIM (parcial) efeito suspensivo da liminar em 2ª instância	NÃO	Fase de extinção do processo pela construção das redes de tratamento e esgoto (negociação com a empresa “Águas de Niterói”, que substituiu a Cedae no pólo passivo).
6	1999.002.010843-7	Município de Niterói		Prédio na praia de São Francisco			Arquivado em definitivo.
7	1999.002.018893-7	Lavanderias Amazonas	Moradores próximos ao local	Poluição atmosférica	SIM (1ª e 2ª instâncias)	SIM	Arquivado (pelo TAC realizado).
8	1999.002.009954-0	FEEMA, CEDAE E ERJ		Saneamento básico – tratamento de esgoto - Icaraí	NÃO	NÃO	Aguardando perícia.

9 1999.002.010745-7

Município de Niterói

Associação

o d Tf 0.06109 0 0 -0.06109 5480 7226 Tm 10 Tm (09 3812 9418 Tm 99.48 Tzrói)Tjm0 2048 8 Tf 0.06109 0 0 -0.06109 3812

12	2000.002.009453-9	FEEMA, Vivo, Claro, Município de Niterói	Associação de moradores de São Francisco	Instalação de antenas celulares – poluição visual e prejuízos à saúde.	NÃO	NÃO	Aguardando perícia – pedido dos réus para suspensão do processo tendo em vista representação de inconstitucionalidade da lei de antenas de 2004.
13	2000.002.004290-4	Município, FEEMA, ERJ, IEF, CEHAB	Moradores Da localidade	Ocupações irregulares no Morro das Andorinhas (favelização).	SIM	NÃO	Pedido de Prazo pelo MP para tentativa de acordo com os moradores (população tradicional).
14	2001.002.017457-4	Soter e outros		Construções e obras em São Francisco.			
15	2001.002.017925-0	PARTAC – participações e consultoria imobiliária LTDA e Município	Associação de engenheiros e arquitetos	Empreendimento imobiliário irregular em APA.	NÃO (1º e 2º instâncias)	NÃO	Processo ainda sem julgamento (em apenso, a ACP proposta pela AFEA, contra o mesmo empreendimento).
16	2001.002.021527-8	IEF, Município de Niterói	Notícias divulgadas por entidades ambientalistas	Degradação ambiental no PEST- Parque Estadual Serra da Tiririca (falta de fiscalização).	NÃO	NÃO	Processo parado há mais de um ano, no MP, para tentativa de TAC.
17	2001.002.017538-4	Contra particulares permissionários de quiosques e município de Niterói	Associação de moradores - Soprecam	Poluição sonora, descumprimento de posturas municipais para funcionamento de quiosques nas praias.	SIM (parcial)	NÃO (tentativa de assinatura)	Foi declinada a competência para a Justiça Federal (informações de que houve assinatura de TAC com os permissionários dos quiosques em Cambinhas, com a participação do MPF e do MPE).
18	2001.002.023388-8	Empresa Novo Baldeador	Notícia de jornais e denúncias de moradores	Extração ilegal de saibro em área de preservação ambiental	SIM	SIM	Apesar do TAC celebrado para recuperação da área, ainda não houve resposta da FEEMA quanto às obras a serem realizadas pela parte ré, e que foram homologadas pelo juízo.
19	2002.002.000507-9	Prime Construções, ERJ, EMOP e Município de Niterói	Imprensa	Destruição de bem público tombado para construção de Restaurante Popular	SIM (1º instância) NÃO (2º instância)	NÃO	Perda do objeto por obra já realizada. Petição do MP para que o INEPAC e a Secretaria Municipal de Cultura, para informações sobre adequação da obra à preservação do patrimônio histórico.
20	2002.002.001811-6	Rosane Batista, Selma Esteves, Maurício Torquato, Aleir, Ivonete Ramos	Denúncia de moradores da região	Poluição sonora causada pelos quiosques no Bairro Barreto.	NÃO	SIM	TAC realizado com os permissionários dos quiosques aguardando, assim, a homologação do juízo.

21	2002.002.022998-0	Município, CLIN	Denúncia da Associação de Moradores da região.	Irregularidades no Aterro Sanitário do Morro do Céu	SIM	SIM	Homologação de TAC, pelo juízo, e extinção da ação em agosto de 2006. Aguardando trânsito em julgado.
22	2003.002.025221-8	Câmara Municipal e Município de Niterói	Conselhos comunitários, OAB, Associações de Moradores, denúncias de jornais.	Ilegalidade na votação do Plano Urbanístico Regional da Região Oceânica – falta de participação popular, atendimento a interesses imobiliários	SIM (PARCIAL – 1ª instância)	NÃO	Ação julgada improcedente em 2005. O processo aguarda no TJ a apreciação da apelação do MP. O PUR.06109 6946 2251 Tm (j)Tj 0.061097750 2539 T8002 2539 Tm (

31	2004.002.025675-5	Neltur, Bloco do Rio e Município de Niterói	Abaixo assinado de moradores de Piratininga	Irregularidades no evento "Niterói Folia" – poluição sonora, degradação à fauna e flora, segurança da população.	SIM (1ª instância – parcial) NÃO (2ª instância – suspensão de liminar)	SIM	TAC realizado em 2006. Homologação do TAC em janeiro de 2007, julgando extinto o processo. Aguardando trânsito em julgado.
32	2005.002.016937-0	Posto Gavião e Município de Niterói	Denúncia de moradores próximos ao local	Poluição Sonora, danos à saúde dos moradores, segurança.	SIM	NAO	Mesmo com a liminar deferida, ainda não foram intimados os réus, onde os mesmos não apresentaram contestação. Processo parado aguardando manifestação dos réus.
33	2005.002.024403-3	Banco Itaú S/A	Denúncia de morador próximo ao Banco	Poluição sonora causada por aparelho de ar condicionado do Banco.	NÃO	NÃO	O Banco realizou as obras no período de ajuizamento da ACP. Decisão pela ausência superveniente de interesse processual/ Extinção do processo sem julgamento do mérito. Aguardando trânsito em julgado.
34	2006.002.073143-8	Município, Paulo Henrique, René Xavier, Plínio Leite, Adyr Mota, Luis Fernando, Lorne Empreendimentos, Pinto de Almeida Engenharia, Patrimônio	Representação do CCOB – Conselho Comunitário da Orla da Baía. (ajuizamento de Ação Popular)	Ação por improbidade administrativa na realização de empreendimento imobiliário na Estrada Fróes – defesa do patrimônio público, social, das regras urbanísticas, do meio ambiente, da legalidade, moralidade.	Ainda não julgada	NAO	Ate março, não havia sido apreciado o pedido de liminar para a paralisação de obras na Estrada Fróes.

Anexo 4. Ações Cíveis Públicas Ambientais – propostas por entidades civis

	Ano/Número	Pólo ativo	Pólo Passivo	Motivação	Liminar	TAC	Informações sobre o processo
1	97.002.003573-9	AMAVIP – Associação de Moradores da Vila Progresso	Município de Niterói	Desmatamento provocado pela Prefeitura, por construções na Estrada Caetano Monteiro.	NÃO	NÃO	Mudança no pólo ativo, já que a Associação desistiu da ACP, alegando negociações com a Prefeitura. Em 2006, sentença julgando improcedente a ACP. O próprio MP que assumiu a titularidade da ação, pediu pela sua improcedência e extinção. Aguardando trânsito em julgado.
2	2000.002.021112-0	APREC – Associação de Proteção a Ecossistemas Costeiros	FEEMA, Estado do Rio de Janeiro e IEF	Repasse de recursos previstos para implantação do PEST.	NÃO	NÃO	Não houve julgamento definitivo ainda, após as contestações. Perda do objeto, já que o trabalho da Comissão Pró-Parque já foi concluído.
3	2001.002001563-0	AFEA – Associação Fluminense de Engenheiros e Arquitetos	PARTAC-participações e consultoria imobiliária LTDA e Município de Niterói	Irregularidades em empreendimento imobiliário.	NÃO	NÃO	Processo em apenso à ACP do MP, pois trata-se do mesmo objeto e da mesma causa de pedir.
4	2002.002.003411-0	NEA – Núcleo de Estudos Ambientais	IEF/RJ, SEMADS, Estado do Rio de Janeiro	Implantação e fiscalização do PEST – Parque Estadual da Serra da Tiririca.	SIM	NÃO	Sentença, em 2005, julgando procedente a ACP para determinar a demarcação definitiva do Parque. Em fase de apelação dos réus (os autos encontram-se no TJ)
5	2002.002.005666-0	OAB/RJ – Ordem dos Advogados do Brasil	Município de Niterói	Sustação do projeto de aprovação do PUR da Orla da Baía.	NÃO (1º e 2º instâncias)	NÃO	Ainda está em fase de produção de prova para avaliar vício ou não na aprovação do PUR da orla da Baía. O PUR continua em vigor.
6	2002.002.005975-1	Comunidade Pró Morro do Castro	TELEMAR	Instalação de antenas de telefonia.			Processo arquivado em definitivo.
7	2003.002.020071-1	SOPREC AM – Sociedade Pró Preservação Urbanística e Ecológica de Cambinhas	KREK e Município de Niterói	Suspensão de obra pela ameaça de dano ao meio ambiente, ao paisagismo e ao urbanismo do Bairro.	NÃO	NÃO	Sentença pela improcedência da Ação em 2005. Ainda em fase de Apelações e manifestação das partes.
8	2004.002.019968-1	AMARUÃ – Associação de Moradores do loteamento Aruã, Charitas	Texas Bud e Município de Niterói	Poluição sonora e falta de alvará.	NÃO	NÃO	Ainda aguardando manifestação do perito, sobre eventual poluição sonora provocada pelo estabelecimento – nenhuma decisão sobre o assunto.
9	2005.002.016164-3	CCOB – Centro Comunitário da Orla da Baía	Município de Niterói	Obras realizadas pela prefeitura para restauração do Campo de São Bento – patrimônio paisagístico.	NÃO	NÃO	Alegação do autor de que o Campo de São Bento é bem tombado, não podendo remodelar, mas restaurar com a fauna e flora nativas e não com espécies alienígenas. Ainda em andamento.

Anexo 5. Ações Cíveis Públicas Ambientais – propostas pelo Poder Público

	Ano/Número	Pólo ativo	Pólo Passivo	Motivação	Liminar	TAC	Informações sobre o processo
1	2000.002.007345-7	Município de Niterói	CERJ	Instalação de postes na Estrada Francisco da Cruz Nunes.			Conflito relativo ao urbanismo da cidade, ameaça à segurança pública.
2	2001.002.020618-6	CLIN – Companhia Municipal de Limpeza Urbana	Estado do Rio de Janeiro	Descumprimento do Estado nas obrigações assumidas, referentes às obras do aterro do Morro do Céu.	NÃO	NÃO	Ainda sem decisão definitiva, já que envolve o descumprimento do Estado nas obrigações assumidas, pelo PDBG. O MP quer saber agora se o Estado recebeu ou não a verba para o programa e se o aplicou corretamente.
3	2005.002.018364-0	Estado do Rio de Janeiro e Município de Niterói	Oceanus Agência Marítima – empresa privada	Poluição da Baía de Guanabara por acidente com navio da empresa, derramamento de óleo.	SIM	SIM	TAC assinado pelas partes. Em 2005, houve homologação do TAC e extinção do feito. Apesar de já ter sido liberada a verba, ainda não foi apresentada a lista dos marisqueiros e pescadores prejudicados com o derramamento de óleo, estando sem receber as indenizações devidas, já previstas, desde 2005, no TAC firmado.
4	2005.002.023059-8	IEF – Instituto Estadual de Florestas	Ana Lúcia da Silveira Quadros - particular	Degradação ambiental provocada dentro do lote da ré, em área do PEST.	SIM	NÃO	O Processo encontra-se em fase de produção de provas documentais. Após, realização de prova pericial para avaliação da compensação ambiental, caso a ré seja condenada.

Anexo 6. Caracterização das ACPs

Meio Ambiente Natural	Meio Ambiente Urbano	Poluição Sonora	Resíduos Sólidos e Saneamento Básico	Áreas Costeiras, Rios e Lagoas	Emissão de Radiação	Meio Ambiente Cultural
1. 1986.002.000004-5 2. 1994.002.005400 3. 1997.002.003573-9 4. 1997.002.003573-9 5. 1999.002.010745-7 6. 2000.002.004290-4 7. 2000.002.021112-0 8. 2001.002.017925-0 9. 2001.002.021527-8 10. 2001.002.023388-8 11. 2001.002.001563-0 12. 2002.002.003411-0 13. 2004.002.022143-1 14. 2005.002.023059-8	1. 1999.002.010843-7 2. 1999.002.018893-7 3. 2000.002.007345-7 4. 2001.002.017457-4 5. 2002.002.005666-0 6. 2003.002.025221-8 7. 2003.002.020071-1 8. 2004.002.005941-0 9. 2004.002.012506-5 10. 2004.002.017765-0 11. 2004.002.017813-6 12. 2006.002.073143-8	1. 2001.002.017538-4 2. 2002.002.001811-6 3. 2004.002.017759-4 4. 2004.002.017758-2 5. 2004.002.017760-0 6. 2004.002.025675-5 7. 2004.002.019968-1 8. 2005.002.016937-0 9. 2005.002.024403-3	1. 1998.002.014527-4 2. 1998.002.014523-7 3. 1999.002.009954-0 4. 2001.002.020618-6 5. 2002.002.022998-0	1. 2000.002.006314-2 2. 2000.002.002250-4 3. 2005.002.018364-0	1. 2000.002.009453-9 2. 2002.002.005975-1	1. 2002.002.000507-9 2. 2005.002.016164-3

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)