



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**

**INSTITUTO TRÊS RIOS**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO, HUMANIDADES E LETRAS**

Phaloma Bergamaschi Medeiros

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA  
EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE**

Três Rios, RJ  
2017

**PHALOMA BERGAMASCHI MEDEIROS**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA  
EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE**



Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, em curso de graduação oferecido pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, *campus* Instituto Três Rios.

Orientadora: Prof. Dr. Rullian Emmerick

Três Rios, RJ  
Fevereiro de 2017

PHALOMA BERGAMASCHI MEDEIROS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA  
EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em  
Direito, em curso de graduação oferecido pela  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
*campus* Instituto Três Rios.

Aprovado em: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Professor Doutor Rulian Emmerick (Orientador)  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios

---

Professora Doutora Ludmilla Elyseu Rocha  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios

---

Professora Doutora Vanessa Ribeiro Corrêa Sampaio Souza  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, agradeço todos os dias pela dádiva da vida, por tudo que representa para mim. És a forma que faz seguir em frente. Sem Ele nada sou e nada posso fazer.

Aos meus pais, Gerson e Silvia, minha eterna gratidão pelo amor incondicional, por terem me ensinado valores que levarei para eternidade, pelo exemplo de amor incondicional. Ao procurar arduamente uma forma verbal de exprimir minha gratidão, só me restou dizer obrigada, sobretudo por tanto sacrifício para que eu pudesse realizar os meus sonhos. Sem vocês nada seria possível!

Aos meus irmãos, pelo companheirismo e amor.

Ao professor Rulian Emmerick pela orientação, incentivo e apoio.

Enfim, aos amigos, colegas e a todos os demais professores do curso de Direito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios que contribuíram para a minha formação, através da dedicação e do desempenho com que lecionaram. Cada um de vocês foi essencial no caminho até aqui traçado. Muito obrigada!

*Quando o homem aprender a respeitar até o menor ser da criação, seja animal ou vegetal, ninguém precisará ensiná-lo a amar seus semelhantes.*

*Albert Schweitzer*

## RESUMO

MEDEIROS. Phaloma Bergamaschi. **O ministério público e a tutela extrajudicial do meio ambiente.** 2017. 58 p. Monografia (Graduação em Direito). Instituto Três Rios, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Três Rios, RJ, 2017.

Diante das diárias violações ao meio ambiente podemos, por intermédio dos procedimentos adotados pelo Ministério Público destinados a sua proteção e preservação, averiguar se, de fato, há uma efetiva proteção ao direito esculpido no artigo 225 da Constituição Federal, bem como se os instrumentos jurídicos destinados à auxiliar o Promotor de Justiça na colheita de “elementos mínimos” à propositura de eventual ação civil pública ou transação – celebração de termo de ajustamento de conduta – são suficientes para fazer cessar as violações supramencionadas, notadamente às matérias afetas ao meio ambiente. Assim, a monografia em tela possui por escopo entender a forma de atuação do *Parquet* na defesa extrajudicial do meio ambiente (já que não incumbe tão somente à Instituição zelar pelo interesse social, mas de valer-se dos instrumentos jurídicos e procedimentos judiciais para a salvaguarda), bem como o estudo da Ação Civil Pública e da reparação dos danos e lesões ambientais, isso porque da análise interpretativa dos dispositivos constitucionais verificamos que os direitos fundamentais de terceira geração não são apenas caracterizados pela preocupação pela vida, mas pela qualidade de vida do indivíduo e da sociedade em que ele está inserido, interferindo na própria dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente. Ministério Público. Degradação. Lesão. Proteção. Equilíbrio. Direito. Instrumentos. *Parquet*.

## ABSTRACT

MEDEIROS. Phaloma Bergamaschi. **The public prosecutor's office and the extrajudicial tutelage of the environment.** 2017. 59 p. Monograph (Law Degree). Três Rios Institute, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Três Rios, RJ, 2017.

Faced with the daily violations of the environment can, through the procedures adopted by the prosecution for its protection and preservation, whether, in fact, there is an effective protection carved right in article 225 of the Federal Constitution, as well as the legal instruments intended to assist the public prosecutor in the collection "minimum elements" to the commencement of any civil action or transaction - conclusion of conduct adjustment agreement - are sufficient to stop the above violations, notably the matters the environment. Thus, the monograph on screen has a scope to understand the form of the Parquet performance in extrajudicial defense of the environment (since it does not rest solely with the institution safeguard social interest, but to avail themselves of legal instruments and judicial procedures to safeguard ), and the study of public civil action and compensation for damage and environmental damage, that because of the interpretative analysis of constitutional provisions we find that the fundamental rights of third generation are not only characterized by concern for life, but the quality of life individual and the society in which it is inserted, interfering with the dignity of the human person.

**Keywords:** Environment. Public Ministry. Decay. Injury. Protection. Equilibrium. Right. Instruments. Parquet.

## SUMÁRIO

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                   | <b>08</b> |
| <br><b>CAPÍTULO 1</b>                                                                     |           |
| <b>NOÇÕES GERAIS ACERCA DE MEIO AMBIENTE, MINISTÉRIO PÚBLICO E TUTELA AMBIENTAL .....</b> | <b>11</b> |
| <b>1.1 O meio ambiente .....</b>                                                          | <b>11</b> |
| <b>1.2 Da tutela jurídica do meio ambiente .....</b>                                      | <b>15</b> |
| 1.2.1 O Ministério Público e a tutela ambiental .....                                     | 19        |
| <br><b>CAPÍTULO 2</b>                                                                     |           |
| <b>TUTELA EXTRAJUDICIAL ESPECÍFICA DO MEIO AMBIENTE .....</b>                             | <b>23</b> |
| <b>2.1 Do inquérito civil .....</b>                                                       | <b>23</b> |
| <b>2.2 Procedimento preparatório .....</b>                                                | <b>27</b> |
| <b>2.3 Peças de informação .....</b>                                                      | <b>29</b> |
| <b>2.4 Compromisso de ajustamento de conduta - CAC .....</b>                              | <b>33</b> |
| <b>2.5 Recomendação .....</b>                                                             | <b>37</b> |
| <br><b>CAPÍTULO 3</b>                                                                     |           |
| <b>AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A REPARAÇÃO AMBIENTAL .....</b>                                   | <b>43</b> |
| <b>3.1 Da ação civil pública .....</b>                                                    | <b>43</b> |
| <b>3.2 Da reparação do dano ambiental .....</b>                                           | <b>46</b> |
| <br><b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                | <b>52</b> |
| <br><b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                              | <b>55</b> |



## INTRODUÇÃO

Atualmente, verifica-se que a necessidade de preservação do Meio Ambiente não é apenas uma questão a ser abordada em âmbito nacional, mas mundialmente se deve atentar para a sua proteção e salvaguarda, pois não há nenhuma sociedade ou indivíduo capaz de sobreviver sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado. De fato, a degradação do meio ambiente merece atenção.

Nos termos do artigo 3º, III da Lei nº 6.938/81, podemos conceituar a degradação ambiental como a consequência oriunda de uma atividade lesiva, ou seja, que resulte na interferência direta ou indireta da qualidade ambiental, prejudicando a saúde, a segurança e o bem-estar da população – além de criar condições adversas às atividades sociais e econômicas, afetar negativamente a biota e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, dentre outras elencadas pelo dispositivo supramencionado.<sup>1</sup>

Deveras, podemos pensar no Estado como o mecanismo propulsor do processo de preservação ou, ainda, de reparação da degradação causada ao meio ambiente, seja por intermédio da implantação e implementação efetiva de políticas públicas destinadas à tutela ambiental ou pela propagação de uma política sustentável de uso consciente dos recursos naturais – já que a ideia de que o desenvolvimento deve ocorrer a todo e qualquer custo fora superada na Conferência de Estocolmo, em 1972. Entretanto, não cabe tão somente ao Estado a defesa do meio ambiente, é também dever de toda a sociedade, destacando-se no âmbito constitucional a Instituição do Ministério Público – a qual nos incumbe a análise de sua atuação através do presente trabalho monográfico.

Neste sentido, cabe mencionar que o artigo 225 da Magna Carta estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Ademais, a referida norma constitucional confere ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Consoante o aludido, é incontestável caber ao Estado e à sociedade o dever de preservar e proteger o meio ambiente em todos os lugares e tempos, neste incluído o dever de preservação para as futuras gerações. Assim, sendo atribuição do Ministério Público a defesa

---

<sup>1</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

da sociedade podemos concluir que seu papel primordial é velar pela efetivação do direito fundamental de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

Inobstante, a Constituição Federal de 1988 não adjudica ao Ministério Público uma possibilidade ou um poder de exercer a fiscalização ambiental com vistas a sua salvaguarda, mas muito pelo contrário, a Carta Política lhe imputa um dever, uma obrigação. Com isso, temos que Ministério Público tem o dever constitucional de proteger o meio ambiente, seja no âmbito administrativo, civil ou penal, competindo-lhe, ainda, a fiscalização dos órgãos integrantes da Administração Pública que atuam no amparo ao meio ambiente, notadamente no que tange ao exercício de suas funções administrativas.

Dentre os procedimentos adotados pelo *Parquet* na defesa extrajudicial ambiental, citamos o inquérito civil, procedimento preparatório, peças de informação, compromisso de ajustamento de conduta e a expedição de recomendações - já em âmbito judicial pugnamos pela análise da Ação Civil Pública cuja lei regulamentadora, por intermédio da instituição do inquérito civil, possibilitou a realização de investigações de caráter preliminar, objetivando a colheita de elementos de convicção/lastro probatório mínimo capazes de subsidiar eventual propositura de ação pelo representante do Ministério Público, já que inexistia em tal procedimento investigatório quaisquer intermediários, possibilitando que o Promotor de Justiça se desate da prova pré-constituída por outros órgãos - o que, não raramente, contribuiu para o insucesso das ações, a exemplo do que acontece na área penal.

Imperioso ressaltar que a Lei nº 7.347/85, responsável por disciplinar a Ação Civil Pública, inseriu no ordenamento jurídico pátrio o instituto do inquérito civil, procedimento administrativo de caráter eminentemente investigatório, de natureza inquisitorial e que, com as alterações procedidas pelo Código de Defesa do Consumidor, seguramente se tornou o meio processual que mais veicula a defesa dos interesses à salvaguarda ambiental como sendo de alta relevância social, de legítimo interesse público.

Ainda, neste desiderato, é importante frisar que a referida norma, ao tratar explicitamente da tutela aos interesses supraindividuais, revolucionou o sistema processual brasileiro ao afastar a tratativa, *in casu*, de salvaguarda ambiental pelas ações de cunho individual e que possuíam por motivação o direito de vizinhança e, por pior, havia a imposição de limite quanto ao trato dos interesses difusos pela Lei da Ação Popular que visava anular ato do poder público lesivo, entre outros, ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII, CF).

Com isso, objetiva-se analisar, no primeiro capítulo desta monografia, as noções gerais acerca de meio ambiente, Ministério Público e tutela ambiental, já que indubitavelmente nenhum recurso natural é ilimitado e, considerando que destes dependem a própria existência humana, mister se faz a análise da sua delimitação e dos instrumentos jurídicos destinados à sua salvaguarda.

Já no segundo capítulo passaremos a tratar do inquérito civil, procedimento preparatório, compromisso de ajustamento de conduta e demais instrumentos utilizados extrajudicialmente pelo Ministério Público com vistas a analisar a ocorrência de um dano/lesão ambiental, inclusive a sua extensão, empregando, quando possível, mecanismos amigáveis de recomposição do meio ambiente. Tal tentativa será objetivamente estudada no terceiro capítulo, já que trataremos dos danos e da ação civil pública – sendo esta última um instrumento judicial público que possui por escopo a plena e eficaz responsabilização dos agentes agressores do meio ambiente, seja em virtude de danos patrimoniais ou morais a ele causados, incluso os bens e direitos de valor artístico, paisagístico, turístico, estético e histórico e a outros bens de natureza difusa e coletiva.

## CAPÍTULO 1

### NOÇÕES GERAIS ACERCA DE MEIO AMBIENTE, MINISTÉRIO PÚBLICO E TUTELA AMBIENTAL

#### 1.1 O meio ambiente

Antes de adentrarmos no objeto central da presente monografia, qual seja o Ministério Público como tutor da salvaguarda efetiva do meio ambiente, é interessante suscitar à reflexão: o que é meio ambiente? Seriam apenas as florestas, os animais ou os rios?

Ora, para estabelecer a definição jurídica e abrangência do que viria a ser “meio ambiente”, Edis Milaré consigna a possibilidade de obtenção de dois conceitos a partir de duas concepções distintas: uma visão estrita que define o meio ambiente como “a expressão do patrimônio natural e suas relações com o ser vivo” e uma ampla, que tende a observar o meio ambiente não apenas como o conjunto de elementos naturais, mas dos artificiais e, inclusive, culturais e seus correlatos. Vejamos o que explicita o autor:

No conceito jurídico de meio ambiente podemos distinguir duas perspectivas principais: uma estrita e outra ampla. Numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e suas relações com o ser vivo. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não seja relacionado com os recursos naturais. Numa concepção ampla, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, bem como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema, de um lado com o meio ambiente natural, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela fauna e pela flora, e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações e equipamentos produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística.<sup>2</sup>

Analisando a definição majoritariamente estabelecida pela doutrina ambiental, temos que o meio ambiente é considerado e definido não apenas por seus componentes naturais –

---

<sup>2</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 52-53.

fauna, flora, rios etc., mas por aqueles decorrentes da própria interferência do homem – sendo denominado de natureza artificial.

Ainda, ao me deparar com a complexidade que pairava sobre a conceituação de “meio ambiente”, suas essencialidades e restrições, muito me foi útil analisar a concepção sob o prisma da biologia que, justamente por ser uma ciência fundamental nos estudos ambientais, propõe que o meio ambiente seja definido através do estudo aplicativo de modelos diagnósticos e prognósticos. Isso porque, a partir do método mencionado, emerge o conceito de “meio ambiente ecossistêmico, como a inter-relação entre organismos vivos e não vivos que interagem entre si de forma hierarquizada”.<sup>3</sup>

Embora a ecologia estabeleça ser o ecossistema caracterizado pelas relações sistemáticas e organizadas de todos os seus elementos constitutivos, necessários ao estabelecimento de suas interações prioritárias – àquelas necessárias à própria manutenção de seu ciclo, é imprescindível para o desenvolvimento do presente trabalho que busquemos compreender o que se entende por meio ambiente para muito além dos campos da biologia.

Ora, se perguntarmos a qualquer pessoa o que ela definiria como meio ambiente, ela de pronto nos responderia baseando-se no senso comum – que meio ambiente é as árvores, florestas, os peixes, os rios etc., ou seja, tudo aquilo está ao nosso redor. Tal resposta está longe de ser equivocada, mas é demasiadamente simplória diante da diversidade ambiental que nos cerca.

Na esteira da temática apresentada, Hugo Nigro Mazzilli destaca a seguinte definição de meio ambiente:

O conceito legal e doutrinário é tão amplo que nos autoriza a considerar de forma praticamente ilimitada a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas, do solo, do subsolo, do ar, ou seja, de todas as formas de vida e de todos os recursos naturais, como base na conjugação do art. 225 da Constituição com as Leis n<sup>os</sup>. 6.938/81 e 7.347/85. Estão assim alcançadas todas as formas de vida, não só aquelas da biota (conjunto de todos os seres vivos de uma região) como da biodiversidade (conjunto de todas as espécies de seres vivos existentes na biosfera, ou seja, todas as formas de vida em geral do planeta), e até mesmo está protegido o meio que as abriga ou lhes permite a subsistência.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> ODUM, Eugene P. **Fundamentos de ecologia**. Stamford: Cengage, 2011, p. 65.

<sup>4</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 142-143.

Numa tentativa de estabelecer parâmetros legais para a atuação de órgãos ambientais e, para a própria salvaguarda do meio ambiente, a legislação brasileira consignou em leis e resoluções de órgãos ambientais, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, o conceito à matéria. Aqui, registro que o conceito legal atribuído ao meio ambiente é tão amplo quanto àquele aferido pelo campo da biologia e, até mesmo, pelo senso comum.

Assim define a resolução CONAMA 306/2002: “meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.<sup>5</sup>

A definição supra vai ao encontro ao estabelecido na ISO 14001/2004, já que considera que o meio ambiente é a “circunvizinhança em que uma organização opera, incluindo-se ar, água, solo, recursos naturais, flora, fauna, mares, humanos e suas inter-relações,” já que ambas compreendem o meio ambiente como o conjunto de relações entre os meios físico, biológico e antrópico, ou seja, o meio ambiente é a completude e o abstrato – é intangível, intocável e imaterial. Isso quer dizer que podemos tocar os elementos, mas jamais o meio ambiente como um todo. Assim, temos que: “o meio ambiente concebido, inicialmente, como as condições físicas e químicas, juntamente com os ecossistemas do mundo natural, e que constitui o habitat do homem, também é, por outro lado, uma realidade com dimensão do tempo e espaço”.<sup>6</sup>

Ainda, a fim de estabelecer uma melhor definição ou um conceito que seja capaz de compreender o meio ambiente na sua mais diversa forma, temos a possibilidade de consignar que este por ser analisado e estabelecido a partir de suas relações sistêmicas, seja com seus próprios componentes ou pela própria intervenção do homem. Mas, afinal, quais seriam essas relações?

Estas podem ser explanadas de duas formas, quais sejam, a relação do homem com o bioma e a relação entre o homem e o bioma. Parece confuso, mas são situações completamente distintas. A relação do homem com o bioma surge quando o ser humano intervém no meio ambiente com vistas a preservá-lo, adotando medidas para evitar uma caça predatória, por exemplo.

---

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 306, de 5 de julho de 2002**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

<sup>6</sup> LIMA, Ana Maria Martins de. **Conceito de meio ambiente**. 29/07/2007. Disponível em: <<http://ambientedomeio.com/2007/07/29/conceito.html>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

Já a relação entre homem e bioma se caracteriza pela submissão de um ao interesse do outro - geralmente preponderando o interesse humano. Neste sentido, é válido consignar o lecionado por Elisabete Fernandes acerca da concepção antropocêntrica atribuída ao meio ambiente: “a visão antropocêntrica considera o meio ambiente como algo externo ao indivíduo, o homem considera-se o centro da natureza, sendo ela somente um recurso a ser utilizado por ele, colocando-se fora da natureza”.<sup>7</sup>

Nesta toada, podemos concluir serem os biomas constituídos por elementos físicos e biológicos, além dos socioeconômicos, estabelecendo entre si relações sistematicamente hierarquizadas.

Ratificando tal alegação, Denise Antonia Freitas Neves destaca as concepções naturalista e a sistêmica atribuídas ao meio ambiente. Vejamos:

A naturalista que percebe o meio ambiente somente como natureza ou enfatiza a defesa ou proteção do meio ambiente ou descreve o homem como espoliador da natureza; e a sistêmica que incorpora a dimensão sociocultural no seu conceito de meio ambiente ou considera vários setores para a resolução de questões ambientais ou propõe práticas interdisciplinares.<sup>8</sup>

Tais definições recebem nomenclaturas diversas no estudo de Elisabete Fernandes, que as apresenta como entendimento biocêntrico, biofísico e não-elucidativo, levando em consideração, justamente, as relações do bioma já apresentadas no decorrer deste capítulo.

(...) na visão Biocêntrica o meio ambiente é visto somente como o ambiente natural, biológico e deve-se ser preservado; na visão Biológica-física o meio ambiente é visto como meio natural, incluindo seus aspectos físicos, interação entre o biológico e o físico; na visão biológica-física-social o meio ambiente leva em conta todos os aspectos que o envolvem (biológicos, físicos e sociais) e a não elucidativa apresenta uma visão confusa de meio ambiente.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> FERNANDES, Elisabete Chirieleison, *et al.* **Educação ambiental e meio ambiente: concepção de profissionais da educação.** In: Atas do IV Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências, Bauru, SP, 2003, p. 1-5.

<sup>8</sup> NEVES, Denise Antonia Freitas. **As concepções sobre meio ambiente, educação e educação ambiental em dissertações de três universidades paulistas.** In: Atas do IV Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências, Bauru, SP, 2003, p. 1-12.

<sup>9</sup> *Id. Ibidem.*

Por fim, ao escrever o presente título, não tive a intenção de criar celeuma duvidosa sobre o conceito atribuído ao meio ambiente, longe disso, meu objetivo, na verdade, foi demonstrar a interpretação sistemática e teleológica do qual se apropria o Direito, já que o tema ora tratado é abordado pela própria Constituição Federal de 1988, ao fundar o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

## 1.2 Da tutela jurídica do meio ambiente

Diante da interação do homem com o meio ambiente, sendo este necessário a sua subsistência e à própria manutenção da espécie, tornou-se imperiosa a proteção ao meio ambiente. Mas a necessidade de proteção mencionada adveio da consciência humana da necessidade de conservação da vida natural, da diversidade biológica?

Por óbvio que a necessidade de proteção se baseia na capacidade que o homem possui de valorar patrimonial e monetariamente as coisas que nos cercam, inclusive o meio ambiente, ou melhor, os elementos do meio ambiente e a sua deterioração não significa apenas a escassez de recursos, mas a perda de sua capacidade ou potencial lucrativo.

Assim, temos que a necessidade de proteção do meio ambiente surgiu com o desequilíbrio ecológico causado pela recorrente intervenção do homem na natureza, seja com vista a obtenção de matéria prima destinada à manutenção de sua vida ou em virtude da exploração destinada a criação de novos meios tecnológicos que lhe favoreçam.

Ademais, o direito à vida encontra-se intimamente ligado ao direito ambiental, isso porque a sua correta interpretação não se restringe simplesmente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas à sadia qualidade de vida em todas as suas formas – ou seja, o meio ambiente constitui-se como elemento e mecanismo responsável pela qualidade de vida do ser humano, pois “não basta viver ou consagrar a vida, é justo buscar e conseguir a ‘qualidade de vida’”.<sup>10</sup>

Pois bem, considerando que nenhum recurso natural é ilimitado e que destes dependem a própria existência humana, porquanto inexiste qualquer estrutura ecológica hábil a acompanhar o desenvolvimento e a ampliação das indústrias criadas pelo homem, sendo sempre

---

<sup>10</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 66.



a natureza a maior prejudicada pelas consequências decorrentes dessa “evolução”, surge a consciência coletiva pugnando pela preservação ambiental e elevando-a ao patamar de elemento indispensável ao desenvolvimento e a existência das futuras gerações humanas, não podendo qualquer país se abster dessa responsabilidade.

Como outrora mencionado, a evolução da sociedade implicou em risco e degradação ao meio ambiente (enquanto o homem lucrava com a exploração ambiental, desenvolvendo mecanismos capazes de lhe proporcionar conforto, a natureza estava, e ainda está, sendo degradada em escalas alarmantes e em um ritmo frenético e desenfreado, seja pelo desperdício dos recursos naturais não renováveis, pela utilização de agrotóxicos, pela acelerada industrialização ou pelo descarte irregular de resíduos sólidos em rios), sendo a preocupação com a preservação do meio ambiente fato novo no cenário jurídico brasileiro.

Conforme se depreende dos ensinamentos de Milaré, além de catástrofes e problemas ambientais que comprometem a saúde da população, os organismos internacionais passaram a exercer papel fundamental na formação de um “novo olhar” acerca da necessidade de preservação do meio ambiente, como é o caso da Organização das Nações Unidas do qual, em marcante e fundamental atuação durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, culminou a Declaração de Estocolmo, responsável pelo tratamento diferenciado à matéria afeta ao meio ambiente, inclusive em âmbito nacional.<sup>11</sup>

A partir da análise de alguns textos jurídicos, dentre eles a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foi possível depreender que a tutela jurídica ao meio ambiente, no contexto jurídico brasileiro, ganhou força com a edição da Lei 6.938/81<sup>12</sup> que reconheceu juridicamente o meio ambiente como um direito próprio, bem como servindo de fator chave na resolução de problemáticas atinentes e inerentes às questões ambientais de vizinhança, propriedade, ocupação do solo, utilização dos recursos minerais, etc.

A referida norma, impregnada de paradigmas internacionais, supriu a penúria de se estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para a devida proteção e manutenção da higidez ambiental, levando o Brasil, enfim, a avançar em material de meio ambiente, o que veio a ser definitivamente consagrado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – responsável

---

<sup>11</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 173.

<sup>12</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

pela atribuição de autonomia ao Direito Ambiental, ou seja, o Direito Ambiental passa a ser elevado ao status de ciência autônoma dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, em decorrência do tratamento do pela Constituição em relação ao meio ambiente, a partir da década de 80 surgiram e se intensificaram os movimentos sociais ambientalistas – ou pró ambiente, num alvoroço constitutivo de associações ambientais projetivas - fato que impôs ao Estado o dever de se posicionar, propor, implementar políticas e medidas que objetivassem a proteção eficaz do meio ambiente.

Com isso, temos que somente com o advento da Constituição Federal de 88 é que se pôde falar em proteção efetiva ao meio ambiente, já que foi justamente ela quem implantou os denominados direitos fundamentais de terceira geração, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, Milaré *apud* Moraes assevera que a proteção jurídica do meio ambiente estabelecida na Carta Política de 1988 é um:

(...) marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão ‘meio ambiente’, a revelar total despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.<sup>13</sup>

Tal registro ratifica que os direitos fundamentais de terceira geração não são apenas caracterizados pela preocupação pela vida, mas pela qualidade de vida – do indivíduo e da sociedade em que ele está inserido. Ademais, firmou-se o entendimento, por intermédio do aludido no artigo 225 da Magna Carta, de que o meio ambiente não pertence especificamente a alguém, mas é bem de interesse e domínio de toda a coletividade – surge, aqui, a ponderação de que o meio ambiente se constitui como direito difuso.

Nesta toada, com maestria aduz Araújo:

Depois de preocupações em torno da liberdade e das necessidades humanas, surge uma nova convergência de direitos, volvida à essência do ser humano, sua razão de existir, ao destino da humanidade, pensando o ser humano enquanto gênero e não adstrito ao indivíduo ou mesmo a uma coletividade determinada.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 702.

<sup>14</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 287.

Ainda, no que tange à classificação do meio ambiente como direito difuso, mister consignar o entendimento do professor Marcelo Abelha. Vejamos:

O interesse difuso é assim entendido porque, objetivamente estrutura-se como interesse pertencente a todos e a cada um dos componentes da pluralidade indeterminada de que se trate. Não é um simples interesse individual, reconhecedor de uma esfera pessoal e própria, exclusiva de domínio. O interesse difuso é o interesse de todos e de cada um ou, por outras palavras, é o interesse que cada indivíduo possui pelo fato de pertencer à pluralidade de sujeitos a que se refere à norma em questão.<sup>15</sup>

Conforme aludido, resta claro que a característica da indeterminabilidade atribuída ao direito difuso fica ainda mais evidente quando referido objeto diz respeito ao meio ambiente, isso porque o meio ambiente é tido como um bem plurindividual – ao mesmo tempo em que pertence a um indivíduo, o meio ambiente pertencente a toda a sociedade, a todos os seres humanos. O mesmo acontece no que se refere à indivisibilidade, já que todos os titulares estão unidos por circunstâncias fáticas conexas.

A Carta Magna, ao disciplinar a tutela jurídica ao meio ambiente, traz no bojo de seu artigo 225 a palavra “todos”; ratificando a ideia de que o meio ambiente se constitui como direito difuso – possuindo destinatário indeterminado.<sup>16</sup>

Outrossim, a Constituição da República, consignando a necessidade de conservação mesmo dispositivo epígrafado, dá à luz a definição e consagração da ideia de que o meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, imputando, ainda, a responsabilidade de sua salvaguarda e conservação ao Poder Público e à coletividade, instrumentalizado o princípio da precaução e da prevenção.<sup>17</sup>

Considerando que não cabe somente ao Estado, mas também a toda coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, o conceito de meio ambiente supera a denominação de que é um bem público.

Diante de tal imperativo normativo, passa-se a exigir, em observância e nos limites da lei, que para a execução de obras ou quaisquer atividades que possam causar prejuízo significável a manutenção da higidez ambiental, a apresentação de estudo prévio de impacto

---

<sup>15</sup> ABELHA, Marcelo. **Ação civil pública e meio ambiente**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 43.

<sup>16</sup> BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>17</sup> *Id. Ibidem*.

ambiental, que deverá ser publicizado, nos moldes do artigo 225, § 1º, IV da Constituição Federal.<sup>18</sup>

Ponderando o que fora abordado até o presente momento, notadamente os estudos atinentes à tutela jurídica do meio ambiente, não há dúvidas que o maior acerto normativo em relação à matéria ora posta é àquele aferido por intermédio da tratativa exposta pela Constituição Federal que, novamente eu enfatizo, instituiu o ideal de um meio ambiente sadio e equilibrado como sendo um interesse difuso e um direito fundamental.

Com isso, restando clara a importância da tutela jurídica do meio ambiente, cabe agora indagarmos se a norma constitucional do art. 225 §1.º, *per si*, é suficiente à efetiva preservação do bem ambiental ou, ainda, se ela se limitaria a fornecer apenas as coordenadas mestras para que outras leis e resoluções sejam incumbidas do dever de regulamentar a proteção integral do meio ambiente.

Para Milaré:

Não basta, entretanto, apenas legislar. É fundamental que todas as pessoas e autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva da vida real; na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros é o desrespeito generalizado, impunido e impunível, à legislação vigente. É preciso, numa palavra, ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do ambiente e da vida. Do contrário, em breve, nova modalidade de poluição – a “poluição regulamentar” – ocupará o centro de nossas preocupações.<sup>19</sup>

Insto posto, a própria Carta Magna tratou de instituir um tutor ideal para o meio ambiente, tutor este dotado de representatividade junto à sociedade, que é totalmente imparcial – haja vista perseguir a defesa de um interesse sem qualquer repercussão na sua esfera patrimonial. Com isso, temos o Ministério Público como Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre eles, o meio ambiente.

### 1.2.1 O Ministério Público e a tutela ambiental

---

<sup>18</sup> *Id. Ibidem.*

<sup>19</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 143.

Conforme já explicitado no tópico anterior, o Ministério Público<sup>20</sup> – *Parquet* foi instituído permanentemente com vistas ao bom desenvolvimento da justiça, devendo, ainda, zelar pelos interesses sociais indisponíveis, bem como pela a ordem jurídica e do regime democrático.

Nas palavras de Mazzilli:

O Ministério Público tem a destinação permanente de defender a ordem jurídica, o próprio regime democrático e ainda os interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive e principalmente perante o Poder Judiciário, junto ao qual tem a missão de promover a ação penal e a ação civil pública.<sup>21</sup>

Ademais, insta registrar que a Constituição não confere ao Ministério Público uma possibilidade ou um poder de exercer a fiscalização ambiental com vistas a sua salvaguarda, mas muito pelo contrário, a Carta Política lhe imputa um dever, uma obrigação ao *Parquet*. Com isso, temos que Ministério Público tem o dever constitucional de proteger o meio ambiente, seja no âmbito administrativo, civil ou penal, competindo-lhe, ainda, a fiscalização dos órgãos integrantes da Administração Pública que atuam no amparo ao meio ambiente, notadamente no que tange ao exercício de suas funções administrativas.

Neste desiderato, temos o disposto na Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 129 e 127, que tratam respectivamente das atribuições ministeriais e do dever atribuído ao próprio Ministério Público para apreciar não somente o conceito de interesse social, mas de valer-se dos instrumentos jurídicos e procedimentos judiciais para a salvaguarda destes direitos/interesses, *in casu* o meio ambiente.

Com efeito, para que sejam efetivamente cumpridos os deveres já mencionados e capitulados no art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público dispõe de mecanismos destinados a auxiliar o promotor de justiça na colheita de “elementos mínimos” à propositura de eventual ação civil pública ou celebração de termo de ajustamento de conduta, quais sejam, o procedimento preparatório e o inquérito civil.

Neste sentido, consignamos o lecionado por Antunes:

---

<sup>20</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

<sup>21</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público: análise da lei orgânica nacional do ministério público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 72.

O Ministério Público é, no Brasil, o principal autor de ações civis públicas e desempenha um papel de extraordinária relevância quanto ao particular. De fato, o precário nível de organização de nossa sociedade não permite que ela própria, e por meios autônomos, busque a defesa de seus interesses. O Ministério público, em razão disso, passou a desempenhar um tipo de advocacia *pro bono* quando acionado por pessoas e associações preocupadas com os problemas ambientais.<sup>22</sup>

A Lei da Ação Civil Pública, por intermédio do inquérito civil, possibilitou a realização de investigações de caráter preliminar, objetivando a colheita de elementos de convicção/lastro probatório mínimo, capazes de subsidiar eventual propositura da ação civil pública pelo representante do Ministério Público, pois não se faz presente tal procedimento investigatório quaisquer intermediários, o que possibilita que o Promotor de Justiça se desate da prova pré-constituída por outros órgãos – o que, não raramente, contribui para o insucesso das ações, a exemplo do que acontece na área penal.

Importante frisar que a Lei da Ação Civil Pública revolucionou o sistema processual brasileiro em termos de tutela aos interesses supraindividuais. Até a sua promulgação, a defesa do meio ambiente, cerne do presente trabalho, estava restrita às ações individuais (normalmente embasadas no direito de vizinhança) e ao exercício do poder de polícia administrativa e, ainda, o trato dos interesses difusos era circunscrito aos limites estabelecidos pela Lei da Ação Popular que visa a anular ato do poder público lesivo, entre outros, ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII, CF). Com o advento da supracitada lei, instituiu-se a possibilidade de que o Ministério Público pudesse instaurar inquérito civil a fim de colher elementos de convicção aptos a subsidiar um eventual ajuizamento de uma ação civil pública ou, ainda, dispensá-lo e proceder imediatamente a demanda judicial objetivando a compensação ou reparação dos danos causados ao meio ambiente

Temos, também, o inquérito civil como outro mecanismo de atuação do Ministério Público, com bem leciona Edis Milaré: “o inquérito civil, destinado a fornecer provas e demais elementos de convicção que fundamentem a ação do Ministério Público na defesa de valores, direitos e interesses metaindividuais, é procedimento de natureza inquisitorial”.<sup>23</sup>

No mesmo sentido, afirma Fiorillo:

<sup>22</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 147.

<sup>23</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 478.

A instauração do Inquérito Civil é atribuição exclusiva do Ministério Público. Trata-se de uma medida preparatória de eventual Ação Civil Pública, primeiramente previsto na Lei 7.347/85, no bojo do seu artigo 8º, e, posteriormente, elevado ao nível constitucional como uma das funções institucionais do Ministério Público.<sup>24</sup>

Assim, temos que o Ministério Público através de seus instrumentos e práticas tem estimulado construções coletivas, haja vista o sucesso nas prerrogativas constitucionais que lhe são conferidas – pelo menos em tese, como trataremos de discorrer no próximo capítulo, onde abordaremos as tutelas específicas do meio ambiente (civil, penal e administrativa).

---

<sup>24</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 352.

## CAPÍTULO 2

### TUTELA EXTRAJUDICIAL ESPECÍFICA DO MEIO AMBIENTE

Como já mencionado, cabe ao Ministério Público agir na defesa do meio ambiente quando vislumbrar em situações práticas a ocorrência, ou sua possibilidade, de lesões/danos ambientais. Para tanto, existem mecanismos utilizados pelo *Parquet* para que este possa cumprir o desígnio constitucional estabelecido em seu artigo 225, quais sejam: o inquérito civil, o procedimento preparatório – também denominado de procedimento administrativo disciplinar, o termo de ajustamento de conduta e as peças de informação.

Tais instrumentos são utilizados na defesa extrajudicial do meio ambiente, pois são empregados em fase preliminar ao ajuizamento de uma ação civil pública, como um meio de investigação preliminar de procedência dos fatos e a arrecadação de material probatório mínimo à respaldar a ação civil pública – como é o caso do inquérito civil, do procedimento preparatório e das peças de informação. Já em sede de termo de ajustamento de conduta tem-se a possibilidade de que a demanda judicial cabível à reparação ou compensação de eventuais danos ambientais não seja ajuizada, isso porque tal transação permite que o seu aderente adeque sua conduta aos parâmetros legais estabelecidos, seja por um compromisso de se abster de uma prática nociva ao meio ambiente ou, então, a uma obrigação de fazer – por exemplo, de proceder a compensação ambiental de uma área degradada, sem que para isso se torne necessário um comando judicial estabelecido em sentença, em sede de ACP.

Assim, passaremos a registrar os procedimentos administrativos suprarregistrados, a fim de averiguar sua importância na resolução das problemáticas concernentes ao dano ambiental.

#### 2.1 Do inquérito civil

Instituído pela lei que disciplina a ação civil pública, Lei nº 7.347/85, e regulado pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8.625/93, o inquérito civil é um



instrumento de atuação complexo, de utilização exclusiva do Ministério Público, possuindo natureza preparatória e investigativa.

Diz-se de natureza preparatória e investigativa por tratar-se de procedimento de investigação prévia necessário à colheita de toda e qualquer informação que se tenha como necessária à demonstração de que um dano ambiental de fato fora ocasionado, justificando, desta feita, a propositura de uma ação civil pública ou de um termo de ajustamento de conduta.

Nesta senda, Mazzilli consigna em sua obra que o inquérito civil tem por finalidade: “tão somente carrear elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje a propositura de medida judicial de sua iniciativa”.<sup>25</sup>

Diante do aludido resta claro que a captação prévia de informações possui por escopo a tentativa de se furtar do ajuizamento de demandas infundadas ou temerárias, motivo tal que o inquérito civil é procedimento não jurisdicional, haja vista ser uma forma extrajudicial de solução de conflitos, isso quando este mecanismo é utilizado para a composição das problemáticas, na monografia em apreço, tangentes ao meio ambiente.

Insta registrar que o artigo 129, III, da Magna Carta estabelece como função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública com vistas a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.<sup>26</sup>

Da mesma forma, Raimundo Simão de Melo ao tratar da natureza jurídica do inquérito civil estabelece que:

O Inquérito Civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitorial (Lei n. 7.347/85, art. 8º, § 1º, e art. 9º), hoje, consagrado pela Constituição Federal de 1988 (art. 129), inciso II), como instrumento de defesa da cidadania brasileira, destinando-se a investigar fatos que tenham relevo para a iniciativa do Ministério Público na área civil, como base à propositura da Ação Civil Pública.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público: análise da lei orgânica nacional do ministério público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 177.

<sup>26</sup> BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>27</sup> MELO, Raimundo Simão de. **Ação civil pública na justiça do trabalho**. 4ª Ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 10.

Não obstante, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público ratifica o comando constitucional ao dispor em seu artigo 25, IV, incumbir ao *Parquet* a promoção do inquérito civil para a proteção, prevenção e reparação das lesões ocasionados, dentre outros, ao meio ambiente, pois como bem ensina Milaré, o inquérito civil é “um procedimento investigatório que resgata a melhor imagem do Ministério Público, oferecendo-lhe maior possibilidade de ação”.<sup>28</sup> Vejamos:

**Art. 25.** Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;<sup>29</sup>

O dispositivo supra ainda assevera em seu parágrafo único ser vedado o exercício das funções do Ministério Público, como a instauração do inquérito civil, a pessoas a ele estranhas, sob pena de nulidade do ato praticado. Todavia, embora seja exclusiva a legitimidade do Ministério público para instaurar e conduzir o inquérito civil, deve ser explicitado que qualquer pessoa ciente de ato danoso ou potencialmente lesivo ao meio ambiente pode comunicar o Promotor de Justiça que, cientificando-se do fato, poderá instaurá-lo para elucidar a denúncia recebida ou ajuizar a ação civil pública de imediato.

Analisando a proibição contida no artigo 25, parágrafo único, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, podemos entender que esta decorre da própria exclusividade conferida ao *Parquet* acerca do inquérito civil, notadamente quanto ao poder investigatório de lhe fora conferido pela lei, consoante se observa do artigo 129 da Constituição Federal e do artigo 26 da LONMP, pois tais dispositivos conferem capacidade e legitimidade para que o Ministério Público expeça notificações requisitando diligências investigatórias, informações e documentos para instruir os procedimentos administrativos de sua competência, dentre outras possibilidades.

<sup>28</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 220.

<sup>29</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

O artigo 26 da Lei Orgânica do Ministério Público, em seu parágrafo 2º, ainda adjudica à Instituição a possibilidade de acessar e conhecer todo e qualquer tipo de informação cujo objeto lhe seja afeto, mesmo se tais dados estiverem encobertos por sigilo. No caso de informação sigilosa, não há na norma referenciada qualquer proibição de que o Ministério Público a utilize como elemento probatório de convicção, constando, apenas, que o membro do *Parquet* ficará responsável por protegê-la e conservá-la. Vejamos:

**Art. 26.** No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

(...)

§ 2º O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.<sup>30</sup>

Vemos, desta forma, que todos os meios probatórios, desde que lícitos, poderão ser utilizados pelo Ministério Público quando da instrução do inquérito civil, sempre com o escopo de esclarecer os fatos apresentados como lesivos ou potencialmente danosos ao meio ambiente – mesmo que para isso seja necessário a oitiva do noticiado, a colheita de depoimentos e, até mesmo, a expedição de recomendações.

Outro ponto importante a ser destacado é que por ser o inquérito civil um procedimento, e não um processo judicial, não há que se falar na aplicação dos direitos e princípios constitucionais referentes ao contraditório e a ampla defesa, expressos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Esse é, inclusive, o entendimento jurisprudencial. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA DAS FUNDAÇÕES. DURAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO. DIREITO DE DEFESA E CONTRADITÓRIO. INQUÉRITO CIVIL. RECOMENDAÇÃO. CARÁTER NÃO VINCULATIVO. - Instaurado pelo Ministério Público, por portaria, procedimento administrativo que, na essência, retrata verdadeiro inquérito civil, não é aplicável o prazo de 90 dias previsto na Resolução CNMP n. 23/2007. - **O inquérito civil não equivale a processo judicial, e, assim, se os investigados tiveram acesso aos dados informativos e foram chamados a encontrar forma de solucionar consensualmente as irregularidades que se investiga, não há falar em violação ao direito de defesa e ao contraditório.** - A recomendação expedida pelo Ministério Público tem amparo constitucional (art. 129, II, CF) e legal (art. 24, IV, da Lei n. 8.625/93), e, por não assumir feição vinculativa a quem é dirigida, não

<sup>30</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

traduz conduta estatal ilícita.<sup>31</sup>

REEXAME NECESSÁRIO/APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE CULTURAL. MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. "TEORIA DO FATO CONSUMADO". INAPLICABILIDADE NA TUTELA AMBIENTAL. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER, NÃO-FAZER E INDENIZAR EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NULIDADE DO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. OFENSA AO CONTRADITÓRIO. INEXISTÊNCIA. (...)

(...) 4. O inquérito civil público, criado pela Lei nº 7.347/85 e, posteriormente, consagrado no texto constitucional como função institucional do Ministério Público (artigo 129, III, CR), constitui procedimento de natureza investigativa, inquisitiva, destinado a colher elementos de convicção do órgão de execução do Parquet para eventual propositura de ação civil pública ou outra demanda a seu cargo. Assim, por não se tratar de processo ou mesmo contencioso perante a Administração Pública, mas, antes, procedimento investigatório, **não exige a observância ao princípio constitucional do contraditório** (artigo 5º, inciso LV, CR), embora não lhe seja vedado.<sup>32</sup> (grifo nosso)

Isto posto, conclui-se que o inquérito civil representa mera peça informativa que pode ser colhida sem a observância do princípio do contraditório e ampla defesa, sendo uma de suas características a dispensabilidade, ou seja, não se trata de procedimento de instauração obrigatória precedente a uma ação civil pública, pois pode o Promotor de Justiça dispensá-lo quando convicto do dano/lesão ocorrido – muitas vezes a própria denúncia está carregada de elementos capazes a subsidiar a ação civil pública e mesmo quando constatado a inexistente a possibilidade de comprovação dos fatos, pode o inquérito civil ser arquivado até que se torne possível a colheita de provas, ou em seu arquivamento definitivo quando infundada a notícia encaminhada àquela Instituição.

## 2.2 Procedimento preparatório

É procedimento investigatório que recebe diferentes denominações: procedimento administrativo, procedimento investigatório preliminar ou procedimento preparatório. A

<sup>31</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 1.0024.08.042790-9/002(1)**. Relator: Alberto Vilas Boas, Julgamento: 30/03/2010, Publicação: 14/04/2010. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8824029/100240804279090021-mg-1002408042790-9-002-1/inteiro-teor-13912496?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

<sup>32</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0210.11.006693-8/002 MG**. 8ª Câmara Cível. Relator: Bitencourt Marcondes, Julgamento: 22/07/2014, Publicação: 21/08/2014. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/134908022/ap-civel-reex-necessario-ac-10210110066938-002-mg/inteiro-teor-134908050>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

existência de diferentes nomenclaturas atribuídas a este instrumento se justifica na possibilidade de que cada Ministério Público Estadual possui autonomia para regular seus próprios procedimentos ou, ainda, pode o Promotor de Justiça optar pelo emprego da denominação que entender pertinente – não havendo qualquer regra rígida a disciplinar a matéria procedimental.

Certamente há uma linha tênue entre o inquérito civil e o procedimento preparatório, pois o que define a instauração de um procedimento ou outro é o caráter de valoração subjetiva de provas empregado pelo Promotor de Justiça ao cientificar-se de um determinado fato. Podemos, entretanto, alocar o procedimento preparatório na ideia de que este geralmente antecede a instauração de um inquérito civil, até que se reúna os dados preliminares necessários à análise concreta da denúncia – afastando qualquer conjectura, já que esta não se equivale aos indícios de autoria e materialidade.

Com o recebimento da denúncia, ou ouvidoria, cabe ao membro do órgão de execução ponderar se existem elementos necessários e suficientes à formação de seu convencimento sobre o fato outrora noticiado. Neste ponto, existem várias possibilidades procedimentais a serem adotadas pelo Promotor – pode ele dispensar a instauração do inquérito civil e ajuizar imediatamente a ação civil pública, pode instaurar inquérito civil, pode suscitar o arquivamento da ouvidoria por entender infundados os motivos em que se fundamenta ou, no que nos interessa, pode determinar a instauração de procedimento preparatório a fim de colher maiores informações sobre o tema.

Ora, mas a colheita de informações não é justamente a finalidade do inquérito civil? De fato, mas há a questão da valoração de provas ser subjetiva. Pode o Promotor entender que a notícia procede e que seus elementos informativos ensejam a atuação ministerial, mas tais dados podem ser vagos ou omissos, ou seja, a denúncia existe, mas a procedência dos acontecimentos relatados ou a autoria de uma lesão/degradação ambiental ainda é confusa. Nesta senda, ao invés de instaurar o inquérito civil opta-se pelo procedimento preparatório que pode ser convolado em inquérito civil ou importar diretamente na propositura da ação civil pública.

O Manual de atuação do Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, no Livro VII, capítulo III, trata de estabelecer uma diferenciação entre os procedimentos investigatórios:

Art. 346. **O procedimento preparatório** de inquérito civil deve ser instaurado

quando houver **necessidade de esclarecimentos preliminares para identificação do investigado ou para obtenção de elementos ou informações** que demonstrem a possibilidade, em tese, da atuação do Ministério Público no âmbito da tutela de interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo.

Art. 347. **O inquérito civil será instaurado quando existirem informações e elementos que indiquem a ocorrência efetiva de lesão** ou ameaça de lesão a interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo.<sup>33</sup> (grifo nosso)

Não obstante ao já relatado acerca do tema, há de ser falado que ambos os procedimentos administrativos são de atribuição exclusiva do Ministério Público, tanto a sua instauração (que pode ocorrer por iniciativa do Promotor, por requisição ou representação – também denominada de denúncia ou ouvidoria) quanto a respectiva instrução. Entretanto, o procedimento preparatório tem por prazo de conclusão o lapso temporal de 90 (noventa) dias, prorrogável uma vez por igual período – neste sentido denota a Resolução nº 23/07 do Conselho Nacional do Ministério Público: “Art. 2º: (...). § 6º O procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual prazo, uma única vez, em caso de motivo justificável”.<sup>34</sup>

De forma conclusiva, no procedimento preparatório podem ser realizadas as mesmas diligências/requisições que aquelas formuladas em sede de inquérito civil, ou seja, pode haver a requisição de documentos, solicitação de perícias técnicas, realização de audiências, reuniões ou oitivas etc.

### 2.3 Peças de informação

Decorrem do poder investigatório do qual é dotado o Ministério Público, isso porque as peças de informação são obtidas por intermédio da prerrogativa que a instituição possui de poder realizar as diligências que entender necessárias à formação de seu convencimento acerca dos fatos narrados na denúncia inicial.

Nítido, deste modo, é a prerrogativa conferida ao *Parquet* para que possa colher diretamente as informações realizando oitivas ou audiências, ou indiretamente através de

<sup>33</sup> BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Manual de atuação do promotor de justiça do estado de São Paulo**. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco\\_imagens/flash/ManualAtuacao/Manual Atuacao.html](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/Manual%20Atuacao.html)>. Acesso em: 29 set. 2016.

<sup>34</sup> \_\_\_\_\_. Ministério Público do Rio de Janeiro. **Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007. Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao\\_cnmp\\_23\\_07.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao_cnmp_23_07.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.

requisições formuladas às Autarquias Ambientais ou qualquer que seja o detentor do conhecimento necessário para a realização de vistorias, avaliações, análises de laudos técnicos etc – esse, inclusive, é o disciplinado pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, especificamente em seu artigo 33. *In verbis*:

Art. 33. Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, na forma da Lei Orgânica:

I - estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns;

II - remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade;

III - estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções;

IV - remeter, anualmente, ao Procurador-Geral de Justiça relatório das atividades do Ministério Público relativas às suas áreas de atribuições;

V - exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.<sup>35</sup>

Não se pode olvidar que, no que tange à análise e apreciação dos elementos de convicção/peças de informação, esta é realizada exclusivamente pelo promotor de justiça – já que cabe unicamente ao membro do Ministério Público a avaliação dos elementos que podem ou não consubstanciar a necessidade da propositura de uma ação civil pública. Noutros termos, o princípio da independência funcional estabelecido no artigo 127, §1º da Constituição Federal não significa tão somente a dissociação do *Parquet* dos demais poderes, muito pelo contrário, tal disposição concede autonomia à instituição para exercer suas funções constitucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis de forma independente, ou seja, da maneira que melhor lhe couber.

Com efeito, Mazzilli define o mecanismo de tutela extrajudicial, ora sob análise, como sendo: “elementos de convicção em que se possa basear o membro do Ministério Público para propor eventual ação civil pública”.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

<sup>36</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento de conduta e audiências públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 135.



Tais elementos de convicção são obtidos em observância ao preconizado do artigo 26 da LONMP que assevera que o órgão de execução, no desempenho de seu papel delineado na Carta Política para o bom andamento processual, e em favor da sociedade, pode:

(...)

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los;

V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório;

VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas;

VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade;

VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção. (...) <sup>37</sup>

Importa estabelecer que o artigo 8º, § 1º, da Lei 7347/85, que disciplina a ação civil pública, trabalha no mesmo sentido da LONMP, pois explicita que o Ministério Público requisitar de qualquer organismo, público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que a referida instituição assinalar, sendo que este nunca pode ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

<sup>37</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.



No caso do não atendimento das solicitações formuladas, cabe registrar o que disciplinam os artigos 10, da Lei 7.347/85 e artigo 11, II, da Lei 8.429/92.<sup>38</sup> Observemos:

Art. 10, Lei 7347/85: **Constitui crime**, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (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.**<sup>39</sup>

Art. 11, II, Lei 8.429/92: **Constitui ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública qualquer **ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições**, e notadamente:

(...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;<sup>40</sup> (grifos nossos)

Ponderando os dispositivos infraconstitucionais supraindicados, bem como os constitucionais já delineados na presente monografia, é notório que os dados informativos relatados à Promotoria de Justiça com atribuição para analisar a matéria ambiental são imprescindíveis para o exercício pleno e efetivo das funções depositadas a esta instituição por nossa norma maior. Tal fato resta devidamente confirmado quando a omissão injustificada no fornecimento das informações ao *Parquet* culmina na configuração de ato de improbidade administrativa.

Nessa perspectiva caminha a jurisprudência pátria:

MANDADO DE SEGURANÇA, AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INQUÉRITO CIVIL. REQUISIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CARÁTER IMPERATIVO. NORMA COGENTE.

(...) O Chefe do Executivo deve atender as requisições do Ministério Público que visem à instrução de inquérito civil, sem tergiversar, sob as penas do artigo 10, da Lei nº 7.347/85. Liminar confirmada e convertida em definitiva. Segurança concedida.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>39</sup> \_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>40</sup> \_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>41</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Mandado de Segurança nº 0030078-36.2004.8.19.0000 /2004.004.00970.** 11ª Câmara Cível. Relator: Henrique Alberto Magalhães de Almeida Neto. Publicação: 07/06/2005. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/411821451/mandado-de-seguranca-ms-300783620048190000-rio-de-janeiro-tribunal-de-justica?ref=juris-tabs#!>>>. Acesso em: 10

Assim, temos que as peças de informação são, justamente, as informações ou dados coletados pelo Ministério Público, no exercício de suas funções constitucionais, a fim de constatar a existência ou não de elementos probatórios mínimos para dar base à ação civil pública, um compromisso de ajustamento de conduta ou para a expedição de uma recomendação ministerial com o escopo que o agente agressor do meio ambiente adeque sua conduta – de forma positiva ou negativa, ou seja, se abstendo da prática do ato lesivo ou procedendo, por exemplo, o replantio de uma área ambiental desmatada.

## **2.4 Compromisso de ajustamento de conduta - CAC**

*Ab initio*, deve ser mencionado que o presente instrumento de atuação ministerial decorre de alteração normativa ocasionada pelo advento da Lei nº 8.078/90, responsável por inserir o §6º ao artigo 5º da lei que regulamenta a ação civil pública. Tal dispositivo consigna, justamente, a possibilidade de que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, atribuindo a este a eficácia de título executivo extrajudicial.<sup>42</sup>

No decorrer da colheita de material destinado à elaboração deste tema, evidenciou-se a existência de divergências quanto ao emprego dos termos ‘Compromisso de Ajustamento de Conduta’ e ‘Termo de Ajustamento de Conduta’, sobressaindo o primeiro sob o fundamento de que o Termo apenas materializaria o compromisso, a vontade manifesta de um acordo efetivado entre o noticiado e o Promotor de Justiça que preside o inquérito civil originário ao ajustamento.

Ademais, o compromisso assumido pelo investigado é unilateral, isso porque enquanto o compromissário fica obrigado à compensação ou reparação do dano gerado ao meio ambiente, por uma ação ou omissão, ajustando sua conduta às determinações e limites legais – dentro do prazo estabelecido no compromisso, o Ministério Público possui por dever a fiscalização do Termo de Ajustamento de Conduta, ou seja, a salvaguarda consagrada na Constituição Federal como incumbência Ministerial – e não uma obrigação originada do compromisso celebrado.

---

nov. 2016.

<sup>42</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

Neste raciocínio, registra Odete Pinzetta que “a promotoria de justiça que firmou o compromisso de ajustamento de conduta tem a responsabilidade de fiscalizar seu cumprimento, a fim de evitar que sua atuação caia em descrédito”.<sup>43</sup>

Interessante é que, nas lições de Mazzilli, o CAC - Compromisso de Ajustamento de Conduta, pode ser celebrado previamente ao ajuizamento de uma ação civil pública e, uma vez procedida desta forma, abdica o *Parquet* de agir juridicamente contra o noticiado – enquanto executado o objeto do ajuste nos moldes em que este fora aderido pelo agente causador do dano.<sup>44</sup>

Ato contínuo, bem leciona Hugo Nigro Mazzili:

(...) não podem os órgãos públicos legitimados dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, mas devem limitar-se a tomar, do causador do dano, obrigação de fazer ou não fazer (ou seja, a obrigação de que este torne sua conduta adequada às exigências da lei) (...)<sup>45</sup>

Não obstante, o autor ainda enfatiza a existência de regras determinadas para a confecção válida de um Compromisso de Ajustamento de Conduta. Vejamos:

(...) a) como são garantia mínima e não máxima de responsabilidade do causador do dano a interesses transindividuais, conseqüentemente não podem os compromissos estipular cláusulas limitativas de responsabilidade do compromitente nem impeditivas de acesso dos lesados à jurisdição; b) pelo mesmo motivo, não podem os compromissos incluir renúncia, por parte dos compromissários, a quaisquer direitos materiais, de que não são titulares os órgãos públicos legitimados a tomarem compromissos; c) ainda por isso, **não se admite que, nesses compromissos, haja transação quanto ao objeto material do litígio**, até porque não tem os legitimados ativos à ação civil pública ou coletiva a disponibilidade sobre o direito material controvertido; d) porque não se admite transação nem mesmo em juízo em matéria atinente à improbidade administrativa, como maior razão não se admite compromisso de ajustamento que importe renúncia ou dispensa de exercício de direitos em prejuízo do patrimônio público.<sup>46</sup> (grifo nosso)

<sup>43</sup> PINZETTA, Odete. **Manual básico do promotor de justiça do meio ambiente: atividade extrajudicial**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003, p. 34.

<sup>44</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento de conduta e audiências públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 293.

<sup>45</sup> \_\_\_\_\_. **Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, Jan./2006, p. 93. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

<sup>46</sup> \_\_\_\_\_. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 40.

Com efeito, há dois posicionamentos acerca da possibilidade de transação no Compromisso de Ajustamento de Conduta. A primeira, como ensina Mazzilli, registra a impossibilidade somente aos aspectos de direito material controvertido, já que o compromisso em matéria de danos à interesses transindividuais permite que sejam discutidos e convencionados prazos e as condições para a reparação ou compensação do dano, não podendo o Ministério Público agir negativamente em face do investigado enquanto vigente o ajustamento. Já a segunda corrente estabelece de que não há que se falar em transações no instrumento ora em análise, haja vista constituir-se o objeto do ajustamento como de interesse coletivo – não podendo ser renunciado pelo Ministério público, já que tal ato só poderia ocorrer por força de autorização legislativa.

Neste sentido:

AGRAVO INTERNO. SEGUROS. PLANO DE SAÚDE. AÇÃO COLETIVA. **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**. EXTINÇÃO DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE NO CASO EM ANÁLISE. ASSUNÇÃO DA TITULARIDADE ATIVA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. O **compromisso de ajustamento de conduta** constitui garantia mínima em favor dos indivíduos lesados, não podendo conter concessões de direito material pelo órgão público, uma vez que esse não é titular dos interesses transindividuais objeto da **transação**. (...) <sup>47</sup>

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. REQUISITOS DE VALIDADE. DESNECESSIDADE DE ANUÊNCIA DE CO-LEGITIMADO PARA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ART. 5º, LEI 7.437/85. (...) 8. A expressão ajustamento de conduta, tal como empregada pelo legislador ao se referir ao TAC, é emblemática, eis que o instituto se propõe unicamente a fazer com que as pessoas físicas e jurídicas possam se adequar ao que determina a legislação. 9. **Daí a impossibilidade de se confundir o compromisso de ajustamento de conduta com a transação, este instituto típico do Direito Civil, relacionado aos interesses disponíveis**. 10. Apelação conhecida e improvida. <sup>48</sup> (grifos nossos)

O Recurso Especial siso ainda trata de ratificar que a ‘finalidade do compromisso de ajustamento de conduta é readequar e conformar a conduta do degradador ou potencial

<sup>47</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo nº 70056628415**. 5ª Câmara Cível. Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgamento: 30/10/2013. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113415888/agravo-agv-7005662-8415-rs>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

<sup>48</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **AC: 427003 RJ 2004.51.09.000483-0**. Relator: Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama, Julgamento: 02/03/2009. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4287760/apelacao-civel-ac-427003-rj-20045109000483-0/inteiro-teor-01632512?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

degradador ao ordenamento jurídico em vigor, afastando o risco de dano ou recompondo os danos já causados’.

Ainda, acerca das regras destinadas à confecção do Compromisso de Ajustamento de Conduta, deve ser observado que o instrumento deve conter claramente como objeto a reparação/compensação do dano – ou a abstenção de prática potencialmente poluidora, assim como os esclarecimentos relativos aos fatos apurados em sede de inquérito civil.

Assim se posiciona Geisa Rodrigues acerca dos requisitos de validade do CAC:

(...) Como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia. Essa análise pode resultar em uma fragmentação artificial do fenômeno jurídico, posto que a existência, a validade e a eficácia são aspectos de uma mesmíssima realidade. Todavia, a utilidade da mesma supera esse inconveniente. Assim, a esfera da existência constitui aquele patamar no qual se verifica se os elementos mínimos de constituição do negócio estão presentes. Não há, nesse momento ainda, a qualificação desses elementos, se válidos ou inválidos, se têm aptidão para surtir efeitos ou não. Para existir o ajuste carece da presença dos agentes representando dois "centros de interesses, ou seja, um ou mais compromitentes e um ou mais compromissários; **tem que possuir um objeto que se consubstancie em cumprimento de obrigações e deveres**; deve existir o acordo de vontades e ser veiculado através de uma forma perceptível. Como nos demais negócios o ajustamento também tem os elementos de tempo e lugar, que devem estar referenciados no termo.<sup>49</sup> (grifo nosso)

O entendimento de que o Compromisso de Ajustamento de Conduta deve atender os requisitos do negócio jurídico estabelecidos nos planos de existência, validade e eficácia arrima o posicionamento de que tal instrumento consiste em típico ato administrativo negocial, haja vista poder o agente que deu causa à degradação ambiental se comprometer administrativamente, perante o órgão público responsável pela salvaguarda do meio ambiente, à compensar/reparar os danos e, até mesmo, se abster de atos potencialmente poluidores ou degradantes – neste passo, compete ao Ministério Público a não propositura da ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título firmado.

Por fim, há de se falar que a limitação à legitimidade para celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta e, por conseguinte, do Termo de Ajustamento de Conduta, é pautada na alegação de que o CAC é acordo em sentido estrito, tendo como objeto

<sup>49</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 198, *Apud* BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Recurso Especial nº 802.060 - RS (2005/0201062-8)**. 1ª Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 17/12/2009. Publicado em: 22/02/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8578228/recurso-especial-resp-802060-rs-2005-0201062-8/inteiro-teor-13669109>>. Acesso em: 10/11/2016.

direitos e bens indisponíveis – já que esta se restringe aos órgãos públicos. Ademais, a jurisprudência é clara quando assevera que a lei buscou evitar que ‘determinadas pessoas jurídicas (notadamente as de direito privado) pudessem firmar compromisso de ajustamento de conduta com os potenciais ou efetivos degradadores, ainda que presentes os requisitos exigidos para a propositura da ação civil pública.

## 2.5 Recomendações

De forma conclusiva ao presente capítulo, mas não menos importante, passemos à análise das Recomendações como sendo este um instrumento informativo, cuja finalidade é alertar, advertir o noticiado acerca da constatação de uma irregularidade em sua conduta comissiva ou omissiva, que causa ou pode vir a causar um dano ao meio ambiente.

Por seu turno, a possibilidade de expedição de recomendações pelo *Parquet* decorre do próprio cumprimento de suas atribuições constitucionalmente conferidas, mas é no plano infraconstitucional, por intermédio da Lei Complementar 75/93, que encontramos a primeira disposição normativa acerca da possibilidade de sua aplicação. Vejamos:

**Art. 6º:** Compete ao Ministério Público da União:

(....)

XX - expedir **recomendações**, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, **bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover**, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.<sup>50</sup>

Com efeito, estende-se a aplicabilidade do dispositivo supracitado ao Ministério Público dos Estados, por força do comando normativo aferido no art. 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> BRASIL. Planalto. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

<sup>51</sup> Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União. *In*: BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

De igual forma, o instituto da recomendação também encontra previsão na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, já que estabelece em seu artigo 27, parágrafo único, inciso IV que:

**Art. 27:** Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

(...)

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: (...)

IV — promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no "caput" deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.<sup>52</sup> (grifo nosso)

Diante da notória possibilidade de que o instituto da Recomendação seja utilizado como forma de instruir o recomendado,<sup>53</sup> esta não possuirá natureza jurídica diversa da de advertência – tendo em vista que as Recomendações expedidas pelo Ministério Público não podem ameaçar ou coagir os seus destinatários a cumprir e observar as instruções expressas no referido instrumento.

Neste particular, Hugo Mazzilli leciona que:

Embora as recomendações, em sentido estrito, não tenham caráter vinculante, isto é, a autoridade destinatária não esteja juridicamente obrigada a seguir as propostas a ela encaminhadas, na verdade têm grande força moral, e até mesmo implicações práticas. Com efeito, embora as recomendações não vinculem a autoridade destinatária, passa esta a ter o dever de: a) dar divulgação às recomendações; b) dar resposta escrita ao membro do Ministério Público, devendo fundamentar sua decisão.<sup>54</sup>

Cumprido esclarecer que, para o autor, o aspecto político atribuído à Recomendação decorre da exata força política da qual o Ministério Público é detentor, pois os membros desta Instituição são considerados agentes políticos originários e a atuação destes, por interferir na forma com que os assuntos de interesse do Estado são conduzidos, é dotado de caráter

<sup>52</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

<sup>53</sup> Aquele que figurará como o destinatário da Recomendação.

<sup>54</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento de conduta e audiências públicas**. São Paulo : Saraiva, 2015, p. 339.



político. Já a força moral caracteriza-se pela possibilidade de afastar do recomendado a alegação de boa-fé de conduta em caso de eventual propositura de ação civil pública – já que mesmo tendo recebido a Recomendação, e ciente de seu conteúdo e das consequências de suas ações/omissões, teria continuado a proceder de forma ilícita ou omissa no trato para com o meio ambiente.

Isto posto, do lecionado pelo ilustre Mazzilli deve ser enfatizado que, embora presentes as duas forças acima elencadas, as orientações do *Parquet* não possuem força vinculante, pois o seu destinatário pode escolher entre acatá-las ou não, sem que lhe seja aplicada quaisquer penas oriundas da decisão adotada. Ademais, o mesmo ocorre caso o recomendado não observe o estipulado no art. 27, parágrafo único, inc. IV da LONMP acerca do dever de resposta por escrito ao Ministério Público, caso o Promotor de Justiça tenha assim requerido.

O entendimento acima é o que se colhe na jurisprudência, conforme se vê nos recentes julgados a seguir transcritos.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. RECOMENDAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. COERÇÃO. AUSÊNCIA. DESCABIMENTO DO MANDAMUS. AGRAVO DESPROVIDO.

1. **As recomendações do Ministério Público**, expedidas com base no art. 6º, XX, da LC nº 75/93, não ensejam a impetração de mandado de segurança porque **desprovidas de coercitividade, evidenciando apenas opinião do Parquet quanto à licitude da atuação administrativa.**<sup>55</sup>

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE COERCIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. LIXO HOSPITALAR. COMPETÊNCIA. ATO ADMINISTRATIVO VÁLIDO. APELAÇÃO IMPROVIDA. - O Ministério Público Estadual ou Federal, no cumprimento do seu mister, amparado nas normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, pode fazer recomendações que objetivem a proteção ou a reparação de danos ao meio ambiente. - **As recomendações feitas pelo Ministério Público, nos termos da Lei Complementar nº 75/93, não tem efeito coercitivo**, não se justificando a intervenção judicial para promover a suspensão ou a anulação das referidas sugestões. - O Município, ao editar legislação que fixa critérios para a coleta de resíduos hospitalares, não está usurpando competência da União uma vez que agiu em defesa do interesse local. Ademais, o previsto na referida lei se encontra em consonância com o disposto na Resolução nº 05/93 do CONAMA. - Apelação a que se nega provimento.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe 24355 MG**. Relatora: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. Julgado em: 12/08/2014. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/136640381/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-24355-mg/inteiro-teor-136640389>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

<sup>56</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **AC 361845 RN 2003.84.00.013220-5**. 4ª Turma. Relator:



PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES-PE OBJETIVANDO A RENOVAÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS PARA CONSTRUÇÃO DE ESPIGÕES PARA CONTENÇÃO DO AVANÇO DO MAR EM SUA ORLA MARÍTIMA. LICENÇAS AMBIENTAIS REVOGADAS COM BASE EM RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. AUSÊNCIA DE FORÇA COGENTE NAS RECOMENDAÇÕES DO PARQUET. [...]

1. Diferentemente do que sucede com as providências elencadas no art. 8º da Lei n.º 75/2005 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), **as recomendações expedidas pelo Ministério Público, com fundamento no art. 6º, inciso XX, da Lei Complr n.º 75/2005, não impõem o cumprimento obrigatório por parte de seus destinatários.** Precedentes: TRF5, AC 361845/RN, Rel. Des. Federal Marcelo Navarro, Quarta Turma, julgado em 17/6/2008, DJ 28/7/2008, p. 213; TRF4, AG 2005.04.01.056544-7, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, DJ 23/08/2006. [...].<sup>57</sup> (grifo nosso)

Não é despidendo dizer que, embora não seja possível a imposição de qualquer forma coercitiva pelo não atendimento à Recomendação exarada pelo Ministério Público ou pela inércia de seu destinatário em apresentar resposta à Instituição, isso não significa que fica o órgão de execução impedido de propor eventual ação civil pública em face do recomendado. Isso porque o ajuizamento da ação mencionada não se constitui como uma pena, mas como um poder-dever do *Parquet* em velar pela proteção aos serviços públicos, aos serviços de relevância pública, bem como zelas pelos direitos constitucionalmente assegurados e cuja defesa lhe cabe, nos termos do art. 129, II, da Magna Carta.<sup>58</sup>

Por derradeiro, o acima exposto é solidificado pelo Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral, exemplificando o posicionamento jurisprudencial acerca do tema. Observemos:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. RECOMENDAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. COERÇÃO. AUSÊNCIA. DESCABIMENTO DO MANDAMUS. AGRAVO DESPROVIDO.

(...)

2. Eventual ajuizamento de ação pela inobservância das recomendações do Ministério Público não consubstancia coerção tutelável na via mandamental, mas apenas o legítimo exercício do direito de ação previsto constitucionalmente (...).<sup>59</sup>

---

Desembargador Federal Marcelo Navarro. Julgado em: 17/06/2008. Disponível em: <<https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/783869/apelacao-civel-ac-361845-rn-20038400013220-5/inteiro-teor-14909714>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **AGTR 82315 PE 0071998-08.2007.4.05.0000**. 1ª Turma. Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira. Julgado em: 17/12/2009. Disponível em: <<https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8387529/agravo-de-instrumento-agtr-82315-pe-0071998-0820074050000/inteiro-teor-15241170>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

<sup>58</sup> \_\_\_\_\_. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>59</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe 24355 MG**. Relatora: Min. Luciana Christina Guimarães

De sua vez, no que tange à discricionariedade do Promotor de Justiça em optar pela Recomendação como mecanismo hábil a solucionar a problemática ambiental que lhe fora apresentada, cabe, novamente, citar Hugo Nigro que deixa claro em sua obra a não haver margem de discricionariedade quanto a sua expedição ou não, ou seja, não cabe ao membro do MP analisar se a Recomendação é o instrumento suficiente e adequado para que a conduta lesiva ou potencialmente danosa ao meio ambiente seja erradicada sem que haja procedimentos administrativos prévios. Ainda, ressalta o doutrinador que, por regra, tem-se a instauração do inquérito civil como forma de se obter as informações necessárias à fundamentação do mecanismo extrajudicial de atuação ministerial utilizado – já que seu embasamento é requisito estipulado em lei.

Para que o Ministério Público expeça uma recomendação, primeiramente deve investigar os fatos, inteirando-se do problema e de suas consequências; deve colher informações técnicas adequadas e, ao final, poderá apontar as falhas e diagnosticar sua correção.

O meio adequado para chegar ao fim desse processo será, de regra, o inquérito civil, podendo valer-se da realização de audiências públicas.

Normalmente o inquérito civil termina com a propositura da ação civil pública ou, em caso contrário, com o seu próprio arquivamento (por falta de base para a propositura da ação, ou por ter havido prévio compromisso de ajustamento). Entretanto, pode ocorrer que, em face do caso concreto, ao fim do inquérito civil o membro do Ministério Público entenda suficiente expedir recomendações; também poderá fazê-lo à vista do que vier a ser apurado em audiências públicas, seguindo, aliás, solução preconizada pelo próprio legislador.<sup>60</sup>

Tal sustentação vai de encontro ao estabelecido no art. 15 da Resolução nº. 23, de 17.09.2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, já que consigna que a referida Instituição pode, nos autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório, expedir recomendações – desde que estas sejam devidamente fundamentadas, sempre objetivando que os serviços públicos e de relevância pública sofram melhorias, bem como os demais interesses, direitos e bens cuja defesa deva ser promovida pelo órgão de execução. Todavia, isso não significa que os referidos instrumentos são requisitos de procedibilidade de uma

---

Lóssio. Julgamento: 12/09/2014. Publicação: 26/08/2014. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/136640381/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-24355-mg?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

<sup>60</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento de conduta e audiências públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 337.

eventual Recomendação ou de medidas outras, inseridas no rol de atribuições do Ministério Público.

Assim, embora a referida Resolução traga em sua redação a questão da existência de inquérito civil ou procedimento preparatório - dando a entender que tais procedimentos prévios seriam uma espécie de requisito de validade para a expedição de uma Recomendação, podemos aferir o contrário a partir do estabelecido no artigo 1º, parágrafo único da Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. *In verbi*: “Art. 1º: (...). Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria”.<sup>61</sup>

A partir do supraconsignado, podemos atribuir extensivamente ao procedimento preparatório e quaisquer outros procedimentos administrativos a sua desnecessidade frente a expedição de Recomendações. Ademais, não é por demasia ratificar não poder a Recomendação surgir unicamente da percepção subjetiva do Promotor de Justiça, muito pelo contrário, é necessário a constatação de documentos (ou material probatório mínimo) que comprovem a justa impressão do agente ministerial.

Entretanto, nada obsta que a Recomendação seja expedida após a realização de uma audiência pública, fugindo, deste modo, da regra que impõe a necessidade de instauração de um procedimento administrativo para que tal instrumento possa ser efetivamente utilizado. Isso ocorre por forma da finalidade da própria audiência, que objetiva envolver os destinatários da proteção do Ministério Público na problemática e, ainda, que a solução ao caso concreto seja dotada de maior publicidade – já que os maiores interessados dela participaram de forma direta e inquestionável.

Diante de todo o exposto resta claro, por fim, que o instituto da Recomendação se constitui como meio de resolução consensual de conflitos, isso porque diante de seu caráter argumentativo (já que expõe os fundamentos que motivam sua expedição, bem como as consequências que podem advir da conduta omissiva ou da prática de ato danoso ao meio ambiente, pelo recomendado) abre-se a possibilidade de adequação de conduta sem que seja jurisdicionalizado o conflito ambiental entre o degradador e o *Parquet*.

---

<sup>61</sup> BRASIL. Ministério Público do Rio de Janeiro. **Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007. Conselho Nacional do Ministério Público.** Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao\\_cnmp\\_23\\_07.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao_cnmp_23_07.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.

## CAPÍTULO 3

### AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A REPARAÇÃO AMBIENTAL

#### 3.1 Da ação civil pública

Trata-se de um instrumento processual, previsto constitucionalmente, cujo escopo consiste na defesa de interesses difusos e/ou coletivos. Já prevê o artigo 129, inciso III, da Magna Carta ser função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública a fim de proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A Lei nº 7.347/85, conhecida como lei da Ação Civil Pública, é responsável por disciplinar o referido instrumento judicial, em atuação conjunta e integrada com o Código de Defesa do Consumidor. Vejamos:

Lei nº 7.347/85, Art. 21: Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990).<sup>62</sup>

Lei nº 8.078/90, Art. 90: Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.<sup>63</sup>

Inobstante, como outrora mencionado no capítulo anterior quando tratamos do inquérito civil, a Lei nº 7.347/85 inseriu no ordenamento jurídico as alterações procedidas pelo Código de Defesa do Consumidor, tornando-se o meio processual que mais veicula a defesa dos interesses pertinentes a questões de alta relevância social, de legítimo interesse público, como o meio ambiente, por exemplo.

---

<sup>62</sup> BRASIL. Planalto. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>63</sup> . Planalto. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

Esse, inclusive, é o posicionamento de Edis Milaré ao tratar das modificações da Lei da Ação Civil Pública:

com as alterações da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), e especialmente as expressas no art. 83, hoje são possíveis todas as espécies de ação que visem a tutelar a responsabilização por dano ambiental. O fato significa uma ampla abertura no sistema da ação civil pública, conduzindo à possibilidade da proposição de ações de conhecimento em quaisquer de suas espécies declaratórias, condenatórias, constitutivas positivas e negativas, de execução, cautelares e ainda mandamentos, ou seja, sem limites quanto ao seu objeto.<sup>64</sup>

Nesta toada, devemos frisar que a Lei da Ação Civil Pública revolucionou o sistema processual brasileiro em termos de tutela aos interesses supraindividuais, pois até a sua promulgação a defesa do meio ambiente, cerne do presente trabalho, estava restrita às ações individuais (normalmente embasadas no direito de vizinhança) ou ao exercício do poder de polícia administrativa e, ainda, o trato dos interesses difusos era circunscrito aos limites estabelecidos pela Lei da Ação Popular que visa a anular ato do poder público lesivo, entre outros, ao meio ambiente – como estabelece o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.<sup>65</sup>

Ademais, a Ação Civil Pública possui por escopo a plena e eficaz responsabilização dos agentes agressores do meio ambiente, seja em virtude de danos patrimoniais ou morais a ele causados, incluso os bens e direitos de valor artístico, paisagístico, turístico, estético e histórico e a outros bens de natureza difusa e coletiva. Assim, temos que a Ação Civil Pública constitui-se como instrumento de defesa da higidez ambiental, destinado à produção de resultados dotados de máxima efetividade – já que diante da referida demanda judicial, em sede de sentença, estaremos diante da hipótese de imposição do cumprimento de uma obrigação de fazer (replanteio, por exemplo), ou de não fazer (abstenção da prática da atividade poluidora ou potencialmente degradante ao meio ambiente), ou ainda da condenação ao pagamento de quantia equivalente à indenização pelas lesões ocasionadas.

<sup>64</sup> MIRALÉ, Édís. Tutela jurídico-civil do ambiente. Revista de Direito Ambiental, v. 0, São Paulo, 1995, p. 61-62 *Apud* LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. 2ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 247.

<sup>65</sup> **Art. 5º, LXXIII, CF/88**: Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (...) *In*: BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

No que tange às imposições obrigacionais, é planamente possível a aplicação cumulativa das hipóteses supramencionadas sem que esteja configurada a incidência do *bis in idem* punitivo. Tal afirmação encontra respaldo no artigo 225, §3º da nossa Magna Carta, já que o dispositivo mencionado estabelece que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, ou seja, há uma clara independência na aplicação das sanções em âmbito penal, administrativo e civil para as infrações ambientais. Todavia, encontramos no decorrer deste trabalho outro posicionamento: restaria configurada hipótese violadora da máxima do *non bis in idem* quando incidente, duas ou mais vezes, a aplicação punitiva em um mesmo ramo jurídico – isso significa que um determinado ofensor ambiental poderia na esfera administrativa ser condenado à obrigação de proceder o replantio de uma área degradada e, na esfera civil, à pagar quantia destinada ao ressarcimento de eventuais prejuízos ambientais (inclusive sociais externos decorrentes de sua prática de atividade lesiva ao meio ambiente), mas não poderia sofrer cumulativamente tais sanções na esfera civil, por exemplo.

Outrossim, o ajuizamento da Ação Civil Pública não é de caráter exclusivo do Ministério Público, como assevera o parágrafo 1º, do artigo 129, da nossa Carta Política, quando consigna que a legitimação do *Parquet* para as ações civis previstas no dispositivo não impediria a de terceiros, nas mesmas hipóteses, a proceder o ajuizamento da demanda ora em apreço.

Por fim, no que compete à matéria ambiental ora tratada, devemos mencionar que a legitimidade *ad causam* é concorrente, conforme se observa no art. 5º da Lei nº 7.347/85. *In verbis*:

**Art. 5º:** Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação (...)<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

Assim, o caráter concorrente decorre do interesse comum, de todos, em defender o preceito constitucional que vela pela salvaguarda do patrimônio social e público, bem como os interesses difusos e coletivos, consoante o estabelecido no art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

### 3.2 Da reparação do dano ambiental

Inicialmente, deve-se ter por claro que o dano ambiental nada mais é do que a própria depreciação do meio ambiente, ou seja, é a consequência negativa proveniente da prática de uma atividade lesiva ao meio ambiente ou pela omissão do agente que, devendo agir para evitar a lesão ambiental não o faz. Tais fatos, sejam eles omissivos ou comissivos – consoante já delineado neste trabalho, interferem no equilíbrio ecológico.

Embora não se encontre no sistema normativo brasileiro uma definição ou conceituação do que poderia vir a ser considerado dano ambiental, por intermédio de pesquisas realizadas para que fosse possível discorrer sobre o tema, suscitou-se a possibilidade de interpretação de dano ambiental pelo disposto no art. 3º, incisos II e III da Lei nº. 6.938/1981. Assim estabelece o dispositivo supra:

Art 3º: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Tal disposição normativa nos possibilita compreender a degradação como o resultado oriundo da interferência no equilíbrio ecológico, ou seja, do prejuízo causado ao meio ambiente de modo que lhe seja diminuída a qualidade - interferindo na saúde, segurança, bem-estar da população e nas atividades econômicas e sociais desenvolvidas pelo homem. Deve-se frisar que a questão é sedimentada na doutrina, conforme observamos do lecionado por Milaré acerca da definição de lesão ambiental, explicitando que a degradação “é a lesão aos recursos ambientais, com consequente degradação a alteração adversa ou in pejus do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”.<sup>68</sup>

É certo que prevalece no ramo do Direito Ambiental, quando tratamos do instituto da reparação, a aplicação do princípio da reparação do dano ambiental, estando este de forma íntima e direta ligado ao princípio do poluidor-pagador – sendo ambos expressamente previstos em nossa Carta Política, especificamente em seu artigo 225, parágrafo 3º. *In verbis*:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a **sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.** (...) (grifo nosso)

Embora haja algumas divergências doutrinárias quanto ao conceito atribuído ao princípio do poluidor-pagador, por intermédio da apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3378/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, restou evidenciado que tal princípio não aborda um possível ou eventual direito de pagar para poluir, mas de uma indenização antecipada paga a toda sociedade por danos ambientais futuros, isto é, pelos danos ambientais que serão possivelmente causados pela atividade desempenhada, mas que é de interesse e de extrema importância para o desenvolvimento da coletividade indenizada.

Ainda, o Ministro Carlos Ayres de Britto ao discorrer em seu voto sobre a compensação ambiental, notadamente no que se refere àquela estipulada no artigo 36 da Lei nº 9.985/2000, consignou que a cobrança materializa o princípio usuário-pagador, sendo este

<sup>68</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 421.



“um mecanismo de assunção da responsabilidade social (partilhada, insista-se) pelos custos ambientais derivados da atividade econômica”.<sup>69</sup>

Em verdade, diante da disposição constitucional de que o meio ambiente é bem de uso comum de todos, não nos parece que este será equitativamente utilizado se um determinado indivíduo retira do meio ambiente a matéria necessária ao desenvolvimento de suas atividades ou, ainda, se este lhe diminui a qualidade – interferindo na sadia qualidade de vida dos demais membros da coletividade. Isso quer dizer que, interferindo o poluidor no usufruto ambiental igualitário o mais lógico será a reparação, devendo esta imperar sob o fundamento de proteção dos interesses difusos e, acima de tudo, para a salvaguarda do meio ambiente – já que fica ciente, antes mesmo da ocorrência do fato poluidor, que sobrevirão ao seu agente causador consequências por sua degradação, seja ela pelo uso individualizado dos recursos ambientais ou pela própria exploração desproporcional frente as atividades desempenhadas.

De fato, tal princípio remonta à preocupação com as disposições constitucionais acerca do meio ambiente ecologicamente equilibrado, necessário para a sadia qualidade de vida e a qual deve ser preservado para as futuras gerações, mas a grande dúvida é: como o princípio do poluidor-pagador deve ser aplicado na prática? E o valor destinado à compensação ambiental, como será estipulado?

Deveras, não há qualquer disposição normativa expressa acerca destas questões, mas há uma justificativa: quando tratamos de meio ambiente o interesse predominante é que os danos e lesões que lhe forem causados sejam remediados pela compensação, ou seja, pelo

---

<sup>69</sup> Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

In: BRASIL. Planalto. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

reestabelecimento do equilíbrio ambiental – o retorno ao status quo ante. Isso é justamente o asseverado pela legislação pátria, já que a lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente prevê em seu art. 4º, inciso VII, ficar o agente degradador obrigado a proceder a recuperação da área degradada ou a respectiva indenização pelas lesões ocasionadas. Vejamos:

Art 4º: A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da **obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados** e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.<sup>70</sup>

O mesmo entendimento se aplica ao estabelecido no §1º do art. 14 da referida norma.

Vejamos:

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 ambiente.

Não podemos nos esquecer que os dispositivos supraestabelecidos evidenciam que o instituto da reparação é tido por resultado de dois princípios basilares do Direito Ambiental, possibilitando a configuração da responsabilidade civil ambiental, quais sejam: o princípio do poluidor-pagador e o princípio da reparação integral. A articulação destes princípios diante de um dano/lesão ambiental nos possibilita compreender que para que o agente degradador seja civilmente responsabilizado não basta relatar que sua ação fora o corte ilegal de mil árvores nativas, por exemplo, mas os riscos e consequências que poderão advir de sua conduta.

---

<sup>70</sup> BRASIL. Planalto. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Muitas vezes a ação/omissão do agente degradador gera um impacto social extremo à coletividade - como a ruptura das barragens da mineradora Samarco, em Mariana/MG, que além do notável e incalculável prejuízo ecológico, seu rompimento ocasionou uma enxurrada de lama que destruiu o distrito de Bento Rodrigues e outras áreas do Rio Doce. Tal tragédia deixou inúmeros mortos e vários desabrigados, com pouca ou nenhuma água disponível para consumo, perderam seus imóveis, gado, e tudo quanto o que estava ao alcance do dilúvio de lama.

Com o presente exemplo, no que tange ao valor pecuniário destinado à compensação de danos ambientais e em consonância ao preceito adotado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que emprega a responsabilidade objetiva do agente degradador como meio para exigir a reparação dos danos causados, pretendemos explicitar que o sujeito causador da lesão ou dano ambiental – seja este pessoa física ou jurídica, deve arcar integralmente com todos os custos sociais externos do dano causado ao meio ambiente, além de ter por ônus de sua atividade a obrigação de proceder a reparação independentemente de seu custo e da existência de dolo ou culpa, ou seja, há o dever de reparação simplesmente pela configuração do exercício de uma atividade econômica de risco.

Não obstante, interessante é ressaltar que a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92, estabelece que caber a cada um de seus Estados integrantes, além da criação de legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais, a adoção de legislação ambiental eficaz, de modo que tais normas ambientais, seus respectivos objetivos e prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente em que serão aplicados.

Neste ponto, nosso ordenamento jurídico estabelece justamente a responsabilidade civil objetiva em decorrência de sua função eminentemente reparatória, já que a reparação pelos danos causados ao meio ambiente pode ocorrer tanto pela sua recomposição ao *status quo ante* ou pela imposição obrigacional de pagar uma determinada quantia indenizatória, ou seja, uma compensação econômica pelos prejuízos ambientais causados pelo agente degradador. Vejamos, como exemplo, o julgado a seguir:

APELAÇÃO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ADMINISTRADOR DA ÁREA DEGRADADA. INTELIGÊNCIA DO

ARTIGO 3º, IV, DA LEI 6.938/81. É parte legítima para a ação civil pública por dano ambiental, o administrador da área degradada, uma vez que é considerado poluidora a pessoa física ou jurídica responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental. Inteligência do art. 3º, IV, da Lei 6.938/81. CORTE E QUEIMADA DE EUCALÍPTOS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DO ADMINISTRADOR, ASSIM COMO DO PROPRIETÁRIO DA ÁREA DEGRADADA. COMPROVAÇÃO DO DANO AO MEIO AMBIENTE. INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA COMO FORMA DE COMPENSAÇÃO PELOS PREJUÍZOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE. DEVIDA. **Comprovada a ocorrência de dano ao meio ambiente provocado por corte e queimada de eucaliptos em área de preservação permanente, sem autorização do órgão competente, correta a condenação de indenização pecuniária como forma de compensação pelos prejuízos causados ao meio ambiente, adequada ao caso concreto, havendo responsabilidade ambiental objetiva** do administrador, assim como do proprietário da área degradada. Inteligência dos artigos 225 da Constituição Federal; 250, 251 e 252 da Constituição Estadual;

1º, II, §§ 2º e 3º e 27 da Lei 4.771/65; 14 e 155 da Lei 11.520/00; art. 6º e 28 da Lei 9.519/92 e artigos 2º e 3º da Lei 6.938/81. Precedentes do TJRS. Apelação com seguimento negado.<sup>71</sup>

Mais uma vez devemos consignar que todos os instrumentos e mecanismos destinados a defesa e proteção da higidez ambiental são fundamentados na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, isso porque do art. 225, *caput*, podemos compreender o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana e, ainda, podendo tal premissa ser elevada ao *status* de princípio quando o direito a um meio ambiente sadio configura-se como extensão do direito à vida e da própria condição de dignidade do ser humano. Com isso, torna-se imperioso a adoção de medidas que objetivem obstar os abusos ambientais, seja qual for a sua natureza, e justamente por isso o § 3º do dispositivo constitucional supra referendado, bem como os artigos 4º, VII, e 14, § 1º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, expressa e cumulativamente estabeleceram a responsabilidade civil dos agentes degradadores do meio ambiente – o ofensor deve arcar com os prejuízos e custos da degradação ambiental, independentemente de culpa.

Por fim, resta dizer que o ônus de ressarcir/reparar os prejuízos/lesões ambientais não significa tão somente que os danos serão convertidos em pecúnia, mas também que a área degradada deve ser integralmente regenerada, ou seja, poderá ser imposto ao ofensor ambiental as obrigações de dar e fazer – existindo, para isso, algumas ações judiciais

<sup>71</sup> BRASIL. Planalto. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº. 70061475315**. 22ª Câmara Cível. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Julgado em 29/09/2014. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/150959307/apelacao-civel-ac-70061475315-rs?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

utilizadas para a satisfação do instituto da reparação ambiental, tais como a ação popular, o mandado de segurança coletivo e a ação civil pública, brevemente já analisada.

## CONCLUSÃO

De tudo quanto o que fora apresentado é possível concluir que a atuação do Ministério Público é de extrema importância na proteção do meio ambiente, independente se sua atuação ocorrer em âmbito judicial ou extrajudicial, haja vista a nossa própria Constituição estabelecer dispositivos de ordem protetiva acerca da matéria, sejam eles destinados à busca da salvaguarda de bens referentes ao patrimônio social e público, ou dos interesses difusos e coletivos.

Primeiro, o principal ponto, sempre enfatizado no material bibliográfico adotado e nas jurisprudências outrora colacionadas neste trabalho, sempre foi a elevação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como **direito fundamental** da pessoa humana, já que a dignidade e a vida do ser humano estão interligadas à dependência de um meio ambiente saudável para sua perpetuação. Desta forma, o trabalho em tela elencou os mecanismos extrajudiciais adotados pelo Ministério Público a fim de obstar a ocorrência de abusos ambientais, fazer cessá-los ou, ainda, pleitear a sua regeneração ao *status quo ante* e até mesmo a sua compensação.

Um segundo ponto apto a ratificar a elevação do meio ambiente equilibrado como direito fundamental é explanado quando tratamos do inquérito civil, o procedimento preparatório, as peças de informação, o compromisso de ajustamento de conduta e as recomendações ministeriais. O inquérito civil, como vimos, é o instrumento comum e corriqueiramente adotado pelos órgãos ministeriais com atribuição afeta à matéria de meio ambiente, já que pela sua característica investigativa preparatória, de um eventual ajuizamento de uma ação civil pública, destina-se à tentativa de colheita de toda e qualquer informação que seja considerada necessária e/ou indispensável à evidenciação de que uma ofensa ambiental de fato fora ocorrera, evitando, desta feita, o ajuizamento temerário de uma Ação Civil Pública.

Noutra banda, tanto o procedimento preparatório como as peças de informação fornecem as mesmas possibilidades investigativas ao Promotor de Justiça, tanto para requisitar informações, diligências, ou partir diretamente para a propositura de uma ACP. O que ocorre, na verdade, é a inexistência de requisitos preestabelecidos para que seja determinado qual procedimento será instaurado pelo órgão de execução, isso porque há claramente um caráter subjetivo de valoração das provas e informações recebidas como

denuncia pelo *Parquet* – ou seja, o Promotor de Justiça possui uma ampla margem de atuação com o escopo de cumprir o mandamento constitucional de que é função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, pois todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Mais adiante vimos que o Compromisso de Ajustamento de Conduta é importantíssimo para a adequação rápida da conduta danosa aos moldes estabelecidos por nosso ordenamento jurídico, sendo este assumido unilateralmente pelo ofensor ambiental, já que cabe somente a ele o cumprimento da obrigação de reparar/compensar as lesões/danos provenientes da prática de ato nocivo à higidez do meio ambiente – ou sua omissão. Outra questão relevante é que essa reparação/compensação deve ocorrer dentro do lapso temporal determinado no compromisso, ficando o Ministério Público incumbido de fiscalizar seu efetivo cumprimento.

O último instrumento extrajudicial apresentado foi o instituto da Recomendação, sendo enfatizado tratar-se de meio consensual de resolução de conflitos, pois além de apresentar os motivos que alicerçam a sua confecção, registra as eventuais implicações que podem incidir da conduta omissiva ou da prática de ato danoso ao meio ambiente, caso não observada pelo agente degradador – isso significa que, uma vez expedida a recomendação, há a possibilidade que o ofensor ambiental adeque sua conduta sem que, para Ministério Público.

Em relação à Ação Civil Pública, cuja função precípua é a defesa de interesses difusos e/ou coletivos, esta encontra previsão constitucional, especificamente no artigo 129, inciso III, da nossa Carta Política – que assevera ser função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública a fim de proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Ademais, é a Lei nº 7.347/85 responsável por discipliná-la – em aplicação cumulativa com o Código de Defesa do Consumidor. Inobstante, a Lei da Ação Civil Pública foi de extrema importância para a defesa do meio ambiente, sendo considerado instrumento revolucionário do sistema normativo brasileiro no que se refere à tutela dos interesses supraindividuais, já que antes de sua promulgação a proteção ambiental se limitava às ações individuais - quase sempre fundamentadas no direito de vizinhança e no exercício do poder de polícia administrativa.

Por fim, tratamos da reparação do dano ambiental sendo certo que inexistia em nosso sistema normativo uma definição expressa do que poderia ser considerado dano, mas tal lacuna fora preenchida pela doutrina e jurisprudência – que estabeleceram que toda depreciação do meio ambiente, ou seja, o dano ambiental, é o efeito negativo oriundo da prática de um ato lesivo ao meio ambiente ou quando o agente ofensor se mantém inerte diante da necessidade de agir para evitar um determinado dano, mas que interferem no equilíbrio ecológico. Bem, independente de culpa e da natureza do dano o ofensor deve arcar com os prejuízos e custos da degradação ambiental e justamente por isso empregamos a responsabilidade civil objetiva como meio para exigir a reparação dos danos causados.

Assim, sendo o meio ambiente bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, concluímos que não somente o Ministério Público, mas toda a sociedade, tem a missão de preservar e zelar pela higidez do meio ambiente – neste incluso todas as mais diversas formas de vida, ponderando seu comportamento e refletindo nos resultados que dele podem advir, pois o que se almeja, a bem da verdade, é um equilíbrio entre o dano da atuação do homem e a capacidade de resistência do nosso planeta.



## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação civil pública e meio ambiente**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 306, de 5 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Manual de atuação do promotor de justiça do estado de São Paulo**. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco\\_imagens/flash/ManualAtuacao/ManualAtuacao.html](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/ManualAtuacao.html)>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. Ministério Público do Rio de Janeiro. **Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007. Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao\\_cnmp\\_23\\_07.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao_cnmp_23_07.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Rio de Janeiro. **Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007. Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao\\_cnmp\\_23\\_07.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74449/resolucao_cnmp_23_07.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº. 70061475315**. 22ª Câmara Cível. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Julgado em 29/09/2014. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/150959307/apelacao-civel-ac-70061475315-rs?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0210.11.006693-8/002 MG**. 8ª Câmara Cível. Relator: Bitencourt Marcondes, Julgamento: 22/07/2014, Publicação: 21/08/2014. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/134908022/ap-civel-reex-necessario-ac-10210110066938-002-mg/inteiro-teor-134-908050>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 1.0024.08.042790-9/002(1)**. Relator: Alberto Vilas Boas, Julgamento: 30/03/2010, Publicação: 14/04/2010. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8824029/1002408042790-90021-mg-1002408042790-9-002-1/inteiro-teor-13912496?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Mandado de Segurança nº 0030078-36.2004.8.19.0000 /2004.004.00970**. 11ª Câmara Cível. Relator: Henrique Alberto Magalhães de Almeida Neto. Publicação: 07/06/2005. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/411821451/mandado-de-seguranca-ms-300783620048190000-rio-de-janeiro-tribunal-de-justica?ref=juris-tabs#!>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo nº 70056628415**. 5ª Câmara Cível. Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgamento: 30/10/2013. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113415888/agravo-agv-7005662-8415-rs>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **AC: 427003 RJ 2004.51.09.000483-0**. Relator: Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama, Julgamento: 02/03/2009. Disponível em: <<https://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4287760/apelacao-civel-ac-427003-rj-20045109000483-0/inteiro-teor-01632512?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **AC 361845 RN 2003.84.00.013220-5**. 4ª Turma. Relator: Desembargador Federal Marcelo Navarro. Julgado em: 17/06/2008. Disponível em: <<https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/783869/apelacao-civel-ac-361845-rn-20038400013220-5/inteiro-teor-14909714>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **AGTR 82315 PE 0071998-08.2007.4.05.0000**. 1ª Turma. Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira. Julgado em: 17/12/2009. Disponível em: <<https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8387529/agravo-de-instrumento-agtr-82315-pe-0071998-0820074050000/inteiro-teor-15241170>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe 24355 MG**. Relatora: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. Julgado em: 12/08/2014. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/136640381/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-24355-mg/inteiro-teor-136640389>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

FERNANDES, Elisabete Chirieleison, *et al.* **Educação ambiental e meio ambiente: concepção de profissionais da educação**. In: Atas do IV Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências, Bauru, SP, 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

LIMA, Ana Maria Martins de. **Conceito de meio ambiente**. 29/07/2007. Disponível em: <<http://ambientedomeio.com/2007/07/29/conceito.html>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, Jan./2006, p. 93. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento de conduta e audiências públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **Regime jurídico do ministério público: análise da lei orgânica nacional do ministério público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

MELO, Raimundo Simão de. **Ação civil pública na justiça do trabalho**. 4ª Ed. São Paulo: LTr, 2013.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MIRALÉ, Édís. Tutela jurídico-civil do ambiente. Revista de Direito Ambiental, v. 0, São Paulo, 1995, p. 61-62 *Apud* LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NEVES, Denise Antonia Freitas. **As concepções sobre meio ambiente, educação e educação ambiental em dissertações de três universidades paulistas.** *In:* Atas do IV Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências, Bauru, SP, 2003.

ODUM, Eugene P. **Fundamentos de ecologia.** Stamford: Cengage, 2011.

PINZETTA, Odete. **Manual básico do promotor de justiça do meio ambiente: atividade extrajudicial.** Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 198, *Apud* BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Recurso Especial nº 802.060 - RS (2005/0201062-8).** 1ª Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 17/12/2009. Publicado em: 22/02/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8578228/recurso-especial-resp-802060-rs-2005-0201062-8/inteiro-teor-13669109>>. Acesso em: 10/11/2016.

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UFRRJ – ITR / BIBLIOTECA

O Ministério Público e a tutela extrajudicial do meio ambiente  
Medeiros, Phaloma Bergamaschi / Phaloma Bergamaschi Medeiros – 2017.  
58 f.

Orientador: Rullian Emmerick  
Direito ambiental – Monografia. 2. Atuação extrajudicial do *Parquet* –  
Monografia. 3. Tutela ambiental extrajudicial - Monografia.  
Monografia (Graduação em Direito). Instituto Três Rios, Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro - Faculdade de Direito.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data