

DIREITO AMBIENTAL

ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MP NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE¹

Sílvia Cappelli

Procuradora de Justiça/RS.

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente.
Presidente da Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente –
ABRAMPA e Secretária-Geral do Instituto o Direito por um Planeta Verde

Sumário: 1. Introdução: o perfil de atuação do Ministério Público pós-Constituição Federal de 1988. 2. Compromisso de ajustamento: principais aspectos. 2.1. Objeto. 2.2. Possibilidade de cumulação das obrigações de fazer, não fazer e condenação em dinheiro. 2.3. Aspectos formais. 2.3.1. Qualificação da(s) parte(s) investigada(s); procuração com poderes específicos; 2.3.2. Descrição da situação lesiva; 2.3.3. Situar perfeitamente as condições de tempo, modo e lugar do cumprimento da obrigação; 2.3.4. Fixação de cominação pecuniária que preserve o valor da moeda; 2.3.5. Critério para a fixação da cominação; 2.3.6. Compromisso de ajustamento parcial: vantagens e desvantagens; 2.3.7. Algumas indagações finais quanto à forma. 3. Natureza da cominação: *astreinte* ou cláusula penal? 4. Inversão do ônus e do custo da prova. 5. Judicialização da prova produzida em âmbito de inquérito civil. 6. Reflexos da atuação cível no crime. 7. Outras atividades. 7.1. Participação em conselhos e comissões parlamentares de inquérito. 7.2. Participação e acompanhamento na elaboração da legislação ambiental. 7.3. Participação na execução de políticas públicas ambientais. 8. Instrumentos de atuação. 8.1. Promotorias regionais e promotorias temáticas. 8.2. CONMAM. 8.3. Cumulação de atribuições cíveis e criminais. 9. Experiências práticas. 10. Conclusão.

¹ Exposição realizada no Congresso Estadual do Ministério Público de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, de 11 a 14 de novembro de 2001, em Campos do Jordão/SP.

1. INTRODUÇÃO – O PERFIL DE ATUAÇÃO DO PROMOTOR PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Vários Congressos Nacionais do Ministério Público têm tratado da fisionomia do *Parquet* pós Constituição Federal de 1988. Resulta, pois, nítida a preocupação da Instituição com a necessária adaptação de suas tarefas às exigências da sociedade.

O Código de Processo Civil traz duas linhas distintas de atuação ao Ministério Público: como autor, “quando exercerá os mesmos poderes e ônus que às partes” (CPC, art. 81), e como fiscal da lei ou *custos legis*, intervindo a partir da detecção de algum interesse justificante de sua intervenção (CPC, arts. 82, 83, 84 e 85).

A realidade social tem exigido uma nova fisionomia de atuação ao Ministério Público. A partir da Constituição de 1988, ele recebeu tarefas muito mais amplas do que aquelas definidas nos estritos limites do Código de Processo Civil.

A CF, no art. 127, incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além do regime democrático e da ordem jurídica, daí que, como muito bem aponta Ronaldo Porto Macedo Jr.,² há a necessidade de alteração do art. 82, inciso III, do CPC, substituindo-se a expressão interesse público por interesse social.

O que acontece, na prática, é que a maioria esmagadora dos Promotores de Justiça que atuam no cível o fazem na qualidade de *custos legis*, bem assim a totalidade dos Procuradores de Justiça. Até quando, como adverte Alceu Schoeller de Moraes,³ será possível manter tanta desproporção entre as atividades incumbidas ao Ministério Público? Até quando a tarefa pró-ativa do Ministério Público será delegada a uma minoria, enquanto a maioria atua para intervir nos processos ajuizados?

Como comparar o espectro social da intervenção do Ministério Público no processo civil, como parecerista, cujo trabalho serve de alicerce à decisão de um Juiz ou Tribunal para solucionar, no mais das vezes, conflitos individuais, com aquela tarefa de autor de uma ação civil pública, onde a Instituição funciona como autora, representando o interesse de inúmeras pessoas?

² In Proposta de Racionalização da Intervenção do Ministério Público no Cível a partir do Conceito de Interesse Social, Revista da APMP, dez-jan-fev/01, p. 70.

³ O Novo Ministério Público no velho Processo Civil, *Réplica*, Informativo da Associação de Ministério Público do Rio Grande do Sul, nº 67, setembro de 2001, p. 7.

Segundo o Ministro Ruy Rosado de Aguiar Jr., na conferência de encerramento do 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente e 1º Encontro Regional do Instituto o Direito por um Planeta Verde,⁴ de todos os 200 mil processos julgados anualmente nos Tribunais Superiores, foram localizados, com a temática ambiental, apenas 60 no STJ, 15 no STF e 4 no TST, o que bem demonstra a pouca expressividade judicial da matéria de meio ambiente se comparada com as demais demandas. Tal ordem de coisas nos leva a refletir sobre o real cumprimento das tarefas constitucionais cometidas ao Ministério Público. E isso, sem deixar de lembrar que o MP praticamente detém o monopólio da ação civil pública no Brasil, na medida em que, por levantamento estatístico levado a efeito pela Confederação Nacional do Ministério Público – CONAMP, em 1992, o *Parquet* era titular de 97,6% das demandas daquele jaez, em matéria de meio ambiente, situação que não teve significativa modificação.

Embora não explique o pequeno número de demandas ambientais nos Tribunais Superiores, o certo é que há uma nítida preferência pela solução extrajudicial dos conflitos, na atualidade.

Quanto mais tempo se passa desde que o Ministério Público foi autorizado a instaurar inquéritos civis⁵ e celebrar compromissos de ajustamento,⁶ a experiência reforça a convicção ministerial pela solução extrajudicial dos problemas ambientais.

Várias são as razões, ainda que silenciosamente compartilhadas pelos Promotores de Justiça e Procuradores da República de todo Brasil, que legitimam a opção pela solução extrajudicial:

- a) *morosidade no julgamento das demandas* – mesmo reconhecendo-se a costumeira complexidade das ações civis públicas por envolverem a formação de uma prova altamente técnica, a qualidade de título executivo extrajudicial do compromisso de ajustamento, expressamente prevista em lei e confirmada na jurisprudência,⁷ confere inegável vantagem à utilização do segundo, comparativamente à primeira.

⁴ De 29 a 31 de agosto de 2001, Canela, RS.

⁵ Art. 8º, § 1º, da Lei nº 7347/85.

⁶ Art. 5º, § 6º, da Lei nº 7347/85, acrescentado pela Lei nº 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

⁷ Assim RESP 213.947, Minas Gerais (1999/0041500-0), Relator Min. Ruy Rosado de Aguiar Jr., com a seguinte ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Compromisso de ajustamento. Execução. Título executivo. O compromisso de ajustamento firmado perante o IBAMA e o Ministério Público constitui título executivo, nos termos do art. 5º, parágrafo 6º, da Lei nº 7.347/85 que está em vigor. Recurso conhecido e provido. Data do julgamento 6 de dezembro de 1999.

- b) É ainda preponderante a visão *privatista da propriedade, a opção pelos valores da livre iniciativa e do crescimento econômico* em detrimento das questões ambientais nos arestos que apreciam a matéria;
- c) *maior abrangência do compromisso de ajustamento* do que da decisão judicial em face dos reflexos administrativos e criminais;⁸
- d) *menor custo*, já que o acesso à Justiça é caro (*v.g.* custo pericial, honorários advocatícios);⁹
- e) *maior reflexo social* da solução extrajudicial, ao permitir o trato de problemas sob diversas óticas: por ecossistemas e bacias hidrográficas (promotorias regionais, temáticas e volantes), por assuntos (permitindo estabelecer prioridades, bem como a realização de audiências públicas e a intervenção da comunidade, o que resultará na obtenção de decisões consensuais e, conseqüentemente, maior efetividade ao trabalho).

Por fim, não é possível olvidar que o Ministério Público só terá interesse processual¹⁰ ao ajuizamento da ação, após esgotados os meios suasórios para a solução do conflito.

Tal solução extrajudicial, além de mais célere e, portanto, mais eficaz, põe a lume a importância político-institucional do Ministério Público e propicia, diretamente, o conhecimento dos problemas, sua investigação e deslinde. A prova é coligida sem intermediários e a solução só é adotada, no mais das vezes, após várias reuniões com órgãos públicos, oitiva de técnicos e da comunidade, propiciando a adoção de decisão consensual e, por isso, também, legitimada.

O compromisso de ajustamento é o instrumento, por excelência, de que detém o Ministério Público para a referida solução extrajudicial dos conflitos ambientais. A seguir serão selecionados alguns aspectos, com finalidade estritamente prática.

⁸ Assim, Daniel Fink, *Alternativa à Ação Civil Pública Ambiental (Reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta)*, in *Ação Civil Pública*, 15 anos, Coord. Édis Milaré, 2001, São Paulo, Revista dos Tribunais, pp. 113/139.

⁹ *Idem*, *ibidem*.

¹⁰ Uma das condições para a ação.

2. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO

2.1. Objeto

Adequação da conduta às exigências legais (art. 5º, parágrafo 6º, Lei 7.347/85 e 211 do ECA): não se pode olvidar que o compromisso de ajustamento corresponde à solução extrajudicial do conflito e, portanto, não pode desbordar da finalidade de compor o dano ambiental na sua totalidade, por tratar-se de direitos indisponíveis. Assim, se o compromisso de ajustamento substitui a ação que seria aforada, deve ele contemplar a totalidade da recomposição, utilizando-se do sistema de obrigações de não fazer, fazer e condenação em dinheiro, como prevê o art. 3º da Lei nº 7.347/85. O compromisso não deve desbordar da sua finalidade. Muito embora se admita a sub-rogação da obrigação (compensação em outro bem ambiental, caso não seja possível reparar o dano investigado) não se admitem desvios de finalidade, como doação a entidades que nada tem a ver com a tutela ambiental, como conselhos tutelares, creches, asilos, etc.

Questão que merece discussão é a possibilidade de compor o dano mediante a doação de equipamentos a órgãos com atribuição para o exercício do poder de polícia administrativa em matéria de meio ambiente, como, por exemplo, doação de máquinas fotográficas, viaturas, computadores, lanchas, motores, combustível, etc., em sede de inquérito civil.¹¹ Seria a hipótese de indenização do dano ambiental, acrescida à obrigação de fazer, na parcela em que o meio ambiente não pudesse ser recomposto. Ex. Desmatamento em APP. Plano de reposição florestal e indenização pela perda da biodiversidade. Avaliação pela assessoria ambiental, estimativa e proposta de sub-rogação da obrigação em doação de equipamentos. A questão reside em discutir-se a possibilidade desta sub-rogação havendo fundos estadual ou municipal de meio ambiente, para onde deveriam ser destinados os valores da indenização.

¹¹ Não se trata aqui, da transação penal, onde a prestação de serviço à comunidade pelo infrator ambiental ou a obrigação de destinar recursos para a atuação eficiente de quem detém o poder de polícia administrativo (polícia militar, departamento de florestas e áreas protegidas, jardins zoológicos, unidades de conservação, comitês de bacias, etc.) deve ser imposta como sanção penal. Assim, a proposta de racionalização de serviços – sessão temática do Ministério Público, 2º Congresso Nacional do Ministério Público, agosto de 2001, Canela/RS, itens VI e VII.

2.2. Possibilidade de cumulação das obrigações de fazer, não fazer e condenação em dinheiro

A jurisprudência do STJ tem resistido à possibilidade de cumulação, nas ações civis públicas ambientais, das obrigações de fazer e indenização em dinheiro.¹² O TJRS, por sua vez, tem reconhecido a possibilidade de cumulação em duas hipóteses: a) quando a causa de pedir for diferente para a condenação em dinheiro e a obrigação de fazer¹³ ou; b) quando houver parcela da obrigação passível de recomposição *in natura* e parcela irrecuperável.¹⁴

¹² Os seguintes arestos informam a posição do STJ sobre o assunto:

a. *Agravo regimental* em recurso especial 180620/SP (1998/0048769-7) Relator Min. Francisco Falcão, DJ 26/03/2001, T1 – Primeira Turma. Ementa: Ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Queimada. Cana-de-açúcar. Cessação da atividade sob pena de multa. Imposição de indenização. Lei 7.347/85. IMPOSSIBILIDADE.

– Conforme o art. 3º da Lei nº 7.347/85, não pode a ação civil pública ter por objeto a condenação cumulativa de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e dinheiro.

– Agravo regimental improvido.

b. *RESP 205153/GO (1999/0017102-0)*, 20/6/2000, Min. Francisco Falcão. T1 Primeira Turma. Ementa: Ação Civil Pública de Responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Violação ao art. 11. Cessação de atividade. Cominação de multa. Imposição legal.

1. A determinação legal contida no artigo 11, da Lei 7.347/85, tem o objetivo imanente de fazer valer a obrigação, uma vez que retirada da mensagem legal a imposição de pena, é consectário lógico a mitigação da ordem, à mingua de punição ante seu descumprimento.

2. Conforme o artigo 3º da Lei nº 7347/85, *não pode a ação civil pública ter por objeto a condenação cumulativa de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e dinheiro* (grifei).

3. Recurso parcialmente provido.

¹³ Agravo de Instrumento 592088082, Porto Alegre, Distribuidora de Produtos e Petróleo Ipiranga S.A. – agravante, Ministério Público, agravado, Primeira Câmara Cível, 22.09.92, Rel. Des. Milton dos Santos Martins. Interessante o acórdão que esclarece a possibilidade de cumulação de pedidos de condenação nas obrigações de fazer e indenização em dinheiro na ACP quando os fatos-fundamentos forem distintos. A decisão foi assim ementada: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. USO DE PRAÇA. PEDIDOS CUMULADOS.** Art. 3º da Lei nº 7.347/85. Pagar ou Fazer. A Conjunção 'ou' não é simplesmente exclusiva, pois há de se ver na norma possibilidade de cumulação objetiva de ações, por fatos-fundamentos diversos, com inclusive pedido eventual em ordem sucessiva.

¹⁴ Nesse sentido, recente acórdão proferido na apelação cível nº 70000687921, Reexame Necessário, Capão da Canoa, Primeira Câmara Especial Cível, Rel. Des. Adão Sergio do Nascimento Cassiano, 20 de junho de 2001, assim ementado: **APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. SÍTIO**

Ocorre que nem sempre há o atendimento completo da recuperação ambiental através do cumprimento de obrigação de fazer. Ex. Desmatamento em APP – compromisso de ajustamento para reposição florestal. O que se recompõe? Em quanto tempo se recompõe? Entendemos que, em determinados casos, há margem para discussão de perdas ambientais agregadas ao fato principal, como, por ex., a perda da biodiversidade associada ao desmatamento. Ademais, poderíamos falar em “lucros cessantes” ambientais, derivados do período de espera do cumprimento da obrigação, ou seja, se pode perfeitamente aferir um ganho do infrator contra o bem protegido pelo período decorrente entre o uso do bem (uso da madeira) e o período em que a reposição florestal e, conseqüentemente, o cumprimento da obrigação, estaria completamente satisfeito (período em que se privou o meio ambiente de seus processos naturais e, conseqüentemente, a comunidade de usufruí-lo com os atributos de higidez e equilíbrio).

Evidentemente, assim, que há possibilidade de cumulação entre obrigações de fazer e não fazer com a condenação em dinheiro, na parcela em que o bem ambiental não possa ser restaurado. Nesse caso, os fatos-fundamentos da obrigação são distintos e permitem o cúmulo.

Não se vê óbice ao cúmulo das obrigações de fazer e não fazer com a indenização nos compromissos de ajustamento. Desde que não tenham o mesmo fundamento, ou ainda, com relação à parcela do dano causado que não possa ser recomposta na sua totalidade, pela obrigação de fazer, é viável, e mesmo recomendável, a soma das obrigações. Afinal, se o interesse é indisponível e o compromisso de ajustamento não pode dispensar parcela do ressarcimento, a cumulação, na espécie, atende à satisfação completa da obrigação. Mas, atente-se para o fato de que ela não é obrigatória. Somente será possível se o fato-fundamento que lhe dá azo for distinto, ou na hipótese de parcela do bem ambiental que não sirva mais para a recomposição *in natura*.

ARQUEOLÓGICO. RETIRADA DE AREIA. Demonstrados nos autos os danos causados em decorrência do proceder da demandada e da falta de fiscalização do Município, impunha-se a procedência da ação. A perícia atesta danos irreversíveis, de modo que é cabível a restauração do que for possível mais a indenização dos danos (grifei). Apelação improvida. Sentença confirmada em reexame.

2.3. Aspectos formais

Releva notar que o título executivo é o compromisso e não o inquérito civil. Por isso, é fundamental para garantir a certeza e liquidez do título, necessária à execução judicial em caso de descumprimento, que o compromisso de ajustamento contenha:

2.3.1. Qualificação das partes investigadas e correta representação

Com relação à pessoa física, o termo de compromisso deverá conter o número da identidade, enquanto que, para a pessoa jurídica, deverá haver menção ao CGC ou ao documento de micro empresa, além do domicílio, endereço profissional.

Quem representa a pessoa jurídica, nos termos do art. 12, inciso VI, do CPC, é aquela designada por seus estatutos ou, na ausência, pelo Diretor. É importante, pois, antes da audiência de tentativa de celebração do compromisso, ter juntado aos autos do inquérito civil o contrato social da empresa e sua última alteração, o que poderá ser requisitado à Junta Comercial.

Caso a pessoa que compareça à audiência em nome da empresa não a represente, nos termos de seu Estatuto Social, será necessária procuração com poderes específicos para firmar o compromisso.

2.3.2. Descrição da situação lesiva

Deve-se descrever o mais precisamente possível a situação lesiva, o reconhecimento do dever de recompor e o conteúdo da obrigação.

Deve-se evitar fazer referência ao conteúdo do inquérito, preferindo sua reprodução no texto do compromisso.

Quando houver necessidade de menção a documentos que não possam ser reproduzidos no texto do compromisso, fazer referência expressa de que aquele documento integra o próprio compromisso, aderindo ao título.

2.3.3. *Situar perfeitamente as condições de tempo, modo e lugar do cumprimento das obrigações*

Para garantir a liquidez e certeza do título, é fundamental situar as condições de tempo, modo e lugar do cumprimento das obrigações assumidas. No caso de cumulação das obrigações de fazer, não fazer e indenização em dinheiro,¹⁵ é preciso ter um parecer subscrito por pessoa habilitada, calculando o valor do dano não passível de recomposição pela obrigação de fazer. Entendemos que esse laudo ou parecer, entretanto, não vincula a decisão do Promotor de Justiça por ocasião do acordo, podendo ser acordado o pagamento de valor superior ou inferior, à similitude do que ocorre com o Juiz em relação ao laudo pericial (arts. 130 e 436 do CPC, c/c art. 19 da LACP).

2.3.4. *Fixação de cominação pecuniária que preserve o valor da moeda*

Com a extinção da UFIR surge a discussão sobre os critérios a serem utilizados para a cominação pecuniária dos compromissos de ajustamento, de forma a garantir o valor da moeda.¹⁶

A UFIR foi extinta como decorrência da política do governo federal de desindexação da moeda, através da Medida Provisória 1973-63, de 26/10/00, sem que, até o momento, tenha sido fixado indexador substituto.

Como manter, então, o valor da moeda nos compromissos de ajustamento já firmados?

Sugere-se¹⁷ aplicar a variação do IPCA-E (Índice de preços ao consumidor amplo – especial), calculado pelo IBGE ao valor da UFIR para o ano de 2000 (R\$ 1,0641), desse modo obtendo-se o indexador substi-

¹⁵ Nos termos comentados no item 2.3. deste texto.

¹⁶ Aqui discute-se, exclusivamente, o critério de correção do valor, já que, o valor propriamente dito da sanção pecuniária é facilitado pelos critérios introduzidos pela Lei nº 9.605/98, a saber: art. 74 – “A multa terá por base a unidade, hectare, metro cúbico, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado.” É claro que a natureza das cominações são distintas: uma é sanção administrativa, outra cominação pecuniária para coagir o devedor ao cumprimento voluntário da obrigação, mas o que se aproveita da Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais é o critério de fixação, que preserva o valor da sanção ou *astreintes*.

¹⁷ Trata-se de proposta indicada pelos Centros de Apoio Cível, do Meio Ambiente e do Consumidor, a partir da proposta elaborada pelo Assessor Economista Fabrício Santana.

tuto da UFIR para o ano de 2001. Considerando-se o valor da UFIR para 2000 (R\$ 1,0641) e aplicando-se a variação do IPCA-E de janeiro a dezembro de 2000, ou seja, 6,04%, resultará no valor de R\$ 1,1284 para 2001.

Para os anos seguintes adotar-se-ia a mesma estratégia.

2.3.5. Critério para a fixação da cominação: multa diária ou por evento?

O critério variará de acordo com a natureza da obrigação. Ex.: obrigação de fazer uma obra, apresentar um projeto. É possível, nesses casos, aferir o descumprimento diário. Outra, como obrigação de não fazer, poderá exigir que o critério de incidência da cominação seja o evento realizado em dissonância com o estipulado (ex. venda de lotes em loteamento irregular), o que pode gerar dificuldades na fiscalização (deixar claro o critério de constatação do descumprimento da obrigação – polícia ambiental, servidores do Ministério Público, perícia, *notitia criminis*, etc).

2.3.6. Compromisso de ajustamento parcial: vantagens e desvantagens

Matéria sumulada pelo CSMP/SP (súmula 20), o compromisso de ajustamento parcial deve ser utilizado quando o cumprimento da obrigação dependa de condição sobre a qual o estipulante (Ministério Público) não tenha o domínio do resultado e, portanto, não possa estimar as circunstâncias exatas para o cumprimento da totalidade da obrigação. Ex. Resíduos sólidos industriais – necessidade de prévio diagnóstico da área degradada como requisito para fixação das obrigações futuras de recomposição – verificação da extensão do dano e definição das medidas mitigadoras.¹⁸

¹⁸ A experiência do compromisso de ajustamento parcial tem sido utilizada no RS para os casos de recuperação de lixões porque o órgão ambiental do Estado entende necessário um prévio diagnóstico ambiental da área para definir as medidas mitigadoras, urgentes e tradicionais que serão exigidas do degradador, assim também como os prazos em que as obrigações serão executadas. Quanto à inversão do custo da prova, tem sido utilizada com base na experiência pioneira da colega Annelise Steigleder, quando atuava em Caxias do Sul, exposta na tese *Áreas Contaminadas e a Obrigação do Poluidor de Custear um Diagnóstico para Dimensionar o Dano Ambiental*, Congresso de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo, Campos do Jordão 11-14 de novembro de 2001, inédito.

A desvantagem do compromisso parcial é o fato de a obrigação ficar diferida no tempo, retirando o efeito prático da execução em caso de descumprimento e retardando a recomposição do ambiente, já que a discussão judicial limitar-se-á à inexecução de um projeto.

2.3.7. *Algumas indagações finais quanto à forma*

É razoável determinar prazo para o cumprimento de uma obrigação que será definida em um projeto? Não é o órgão ambiental a quem o projeto é apresentado que deve fixar, com critérios técnicos, o referido prazo? Se assim for, não se estará sempre optando pelo compromisso de ajustamento parcial, em detrimento da celeridade buscada pelo compromisso de ajustamento? É possível prever, no mesmo compromisso, um prazo para a apresentação do projeto e outro para a sua execução, sem a presença do órgão ambiental destinatário do projeto?

3. NATUREZA DA COMINAÇÃO: ASTREINTE OU CLÁUSULA PENAL?

Tanto a cláusula penal como a *astreinte* têm finalidade compulsória. A *astreinte*, entretanto, visa também a obter o acatamento das decisões judiciais, revestindo-se de natureza pública ou sendo fixada por lei. A cláusula penal se insere nas medidas de coerção privada, resultando de convenção das partes e seu valor é estabelecido pelos contraentes. Outra diferença entre elas é a de que a cláusula penal tem função de determinação prévia do montante indenizatório, já a *astreinte* judicial ou legal é cumulada à indenização, é independente desta.

Antônio Pinto Monteiro¹⁹ afirma que a cláusula penal só poderá ser somada à indenização se tiver sido estipulada “*com uma finalidade puramente compulsória*”, não sem fazer crítica a essa hipótese, citando a posição de Calvão da Silva. Já Daniel Fink²⁰ sustenta a dupla finalidade das cláusulas penais: “meio intimidativo capaz de levar o devedor ao cumprimento da obrigação; e fixação antecipada de perdas e danos a serem suportados pela parte inadimplente, em favor do credor”. A primeira teria cunho moratório e a segunda natureza compensatória.

¹⁹ In: *Cláusula Penal Indemnização*, Coleção Teses, Coimbra, 1990, Livraria Almedina, p. 135.

²⁰ In: *Alternativa à ação civil pública ambiental* (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta), Ação Civil Pública – 15 anos, Coordenador Édis Milaré, São Paulo, 2001, RT, p. 125 e 126.

Segundo António Monteiro,²¹ a cláusula penal seria vantajosa à *astreinte* porque permitiria ao credor recorrer à execução específica, solicitando ao Judiciário a condenação do devedor ao pagamento de *astreinte*, forçando-o, assim, ao cumprimento daquela obrigação e, se mesmo assim o credor optar pela cláusula penal, não estará afastada a incidência da *astreinte*.

A cláusula penal está prevista no Código Civil, entre os artigos 916 a 927. O artigo 917 prevê três hipóteses de cláusula penal, a saber:

- a) inexecução completa da obrigação;
- b) inexecução de alguma cláusula especial;
- c) mora.

Segundo a doutrina de Silvio Rodrigues,²² as hipóteses elencadas no art. 917 geram duas espécies de cláusula penal: *compensatória* e *moratória*. A primeira refere-se à hipótese de inexecução completa da obrigação e a segunda às hipóteses de descumprimento de alguma cláusula especial ou, simplesmente, da mora.

Independentemente da discussão terminológica em torno das expressões “cláusula penal” ou “*astreinte*”, a cominação para o caso de descumprimento do compromisso de ajustamento, no todo ou em parte, não poderá ter o caráter de compensação, na medida em que, o que se busca, precipuamente, em Direito Ambiental é a aplicação dos princípios da prevenção e precaução, para evitar que o dano ocorra ou, tendo havido o prejuízo, a reparação *in natura* da obrigação será preferível à compensação pecuniária. Isso porque, como se sabe, é ainda muito incipiente a discussão sobre a metodologia e, mesmo, o alcance da indenização pelo dano ambiental.

Em outras palavras, ainda que se dêem louvas aos critérios já desenvolvidos para a fixação do valor econômico do dano ambiental, o certo é que não há a garantia de que os parâmetros ou critérios definidos pelo método escolhido levarão à reparação integral do dano ao meio ambiente. Por exemplo, na hipótese de reposição florestal em APP onde o devedor se recuse ao cumprimento voluntário da obrigação. No RS, o Código Florestal Estadual prevê para o caso de “corte raso” o plantio de 15 mudas para cada derrubada. Pergunta-se: a mera reposição florística recompõe a totalidade do dano? E a perda da biodiversidade? E o lucro cessante ambiental?

²¹ Obra citada, p. 136.

²² *Direito Civil*, v. 2, Parte Geral – das Obrigações, 16. ed. 1986, São Paulo: Saraiva, p. 93 e 94.

Nesse sentido, Hugo Nigro Mazzilli²³ traz à colação o texto da súmula 23 do CSMP/SP “A multa fixada em compromisso de ajustamento não deve ter caráter compensatório, e sim cominatório, pois nas obrigações de fazer ou não fazer normalmente mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor que o correspondente econômico.”

Como fundamento à súmula, o Eg. CSMP/SP reconheceu o caráter de *astreinte* à cominação pelo descumprimento do ajuste.

4. INVERSÃO DO ÔNUS E DO CUSTO DA PROVA

Já tivemos oportunidade de sustentar, ainda em 1992,²⁴ a possibilidade de inversão do ônus da prova em ação civil pública ambiental, utilizando-se dos mesmos critérios que autorizaram o legislador a prever essa circunstância no Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 6º, inciso VIII, ou seja, na hipótese de hipossuficiência do consumidor ou verossilhança de suas alegações.

As circunstâncias autorizadoras da inversão *ope judicis* do ônus da prova na ação consumerista são exatamente as mesmas que ocorrem na ação ambiental, ou seja, as vítimas do dano ambiental, no mais das vezes, são econômica e culturalmente inferiores àquele que gera o dano, bem assim, a verossilhança das alegações vem demonstrada, à saciedade, nos autos do inquérito civil.

Outras circunstâncias, como muito bem aponta Annelise Steigleder²⁵, somam-se para que ocorra a inversão do ônus da prova: a adoção dos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador e a incidência da responsabilidade civil baseada na teoria do risco integral. A referida autora, com muita propriedade, sustenta que a inversão ocorre já em sede de inquérito civil, possibilitando impor ao poluidor/investigado suportar os custos da prova da degradação e invertendo o ônus, ou seja, é o degradador que, com base na teoria do risco integral, deve arcar com a prova de que não polui.

Sabe-se que o grande problema dos titulares da ação civil pública é justamente a prova do dano, normalmente perícias complexas, envolvendo a necessidade da atuação conjunta de *experts* das mais variadas

²³ *O Inquérito Civil*, São Paulo, Saraiva, 1999, p. 308.

²⁴ A inversão do ônus da prova na ação civil pública ambiental. *Anais do 9º Congresso Nacional do Ministério Público*, Salvador, BA, 1992, tese em co-autoria com Orci Bretnha Teixeira e Cláudio Bonatto.

²⁵ Obra citada.

áreas, a inexistência de padrões uniformes para o cálculo do prejuízo ambiental e, especialmente, a dificuldade probatória resultante da ausência de recursos materiais aos titulares da defesa do meio ambiente.²⁶

Felizmente, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em acórdão recente, reconheceu a possibilidade de inversão do ônus da prova em ação civil pública ambiental proposta pelo Ministério Público,²⁷ considerando-o em franca desvantagem com relação ao poluidor, ou seja, reconhecendo-lhe a hipossuficiência. Note-se que não foi reconhecida a hipossuficiência da Instituição Ministério Público e, sim, a dos titulares indeterminados e indetermináveis do interesse ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, representados por aquele.

O princípio do poluidor-pagador também autoriza a inversão do ônus da prova, porque determina a internalização dos custos ambientais, de todos eles, sejam os concernentes à prevenção do dano, que poderá ocorrer por obra daquele que exerce a atividade potencialmente poluidora, como também a correspondente ao custo estatal desta prevenção, através das atividades de monitoramento, licenciamento, zoneamento, estudo de impacto, etc. Ora, se o poluidor não pode mais externalizar os prejuízos causados ao meio ambiente por sua atividade, também deverá custear as atividades tendentes à demonstração da existência ou inexistência do prejuízo.

O princípio da prevenção e, especialmente, o da precaução determinam a adoção de medidas para evitar o dano ao meio ambiente, ainda que não haja certeza absoluta do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado lesivo. Em outras palavras, diante do risco, do perigo, ou da dúvida, é lícito ao poder público a adoção de medidas para evitar o dano ambiental.

Hodiernamente, portanto, o Direito Ambiental já não mais se contenta em debater danos, senão que discutir riscos.

²⁶ Sílvia Cappelli, *Novos Rumos do Direito Ambiental*. In: *Temas de Direito Ambiental, uma Visão Interdisciplinar*. Porto Alegre: Editora ABC 2000, p. 61.

²⁷ Trata-se dos Embargos de Declaração nº 700002338473, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Wellington Pacheco Barros. Acórdão publicado na Revista de Direito Ambiental 23, p. 351, cuja ementa é a seguinte: Inversão do ônus da Prova e Atribuição dos Custos da Perícia ao Demandado. Admissibilidade nas demandas que envolvam a proteção ao meio ambiente. Ministério Público e demais co-legitimados ao ajuizamento de ações civis públicas estão em franca desvantagem perante os demandados.

Por fim, a adoção da responsabilidade objetiva, na modalidade do risco integral,²⁸ também gera, ao pretense poluidor/investigado, o dever de comprovar que sua atividade não foi condição para o resultado lesivo. Não se trata mais de causa exclusiva do dano, mas de condição, admitindo-se amplamente as concausas e a solidariedade.²⁹

5. JUDICIALIZAÇÃO DA PROVA PRODUZIDA NO ÂMBITO DO INQUÉRITO CIVIL

Outra questão, muito próxima, mas não idêntica, é a possibilidade de judicialização da prova produzida no inquérito civil.³⁰

No mais das vezes o Ministério Público, no inquérito civil, vale-se de provas requisitadas a órgãos públicos que exercem o poder de polícia administrativa ambiental.

Esses documentos, perícias e certidões são, pois, atos administrativos que gozam da presunção de veracidade e legitimidade, ocasionando, em consequência, a inversão do ônus da prova de tais circunstâncias. Destarte, incumbe ao investigado infirmar e demonstrar que tais atos administrativos não cumprem aqueles atributos.

Nesse sentido, o pioneiro voto do então Des. Ruy Rosado de Aguiar Jr. na apelação cível nº 589077148, 5ª Câmara Cível, extraído, aqui, em parte:

“... ”

Relativamente à questão do ônus da prova, penso que, nessas atividades administrativas de controle e fiscalização, que não tenham excoutoriedade, isto é, que dependem, para sua imposição aos cidadãos, de prévia intervenção do Poder Judiciário, - nesses casos cabe à administração praticar os atos necessários ao cumprimento de suas finalidades, investigando as circunstâncias do fato, efetuando perícias, levantamentos, lançando notificações, autos de infrações, etc., com o que aparelha o órgão estatal legitimado a propor a medida cabível.

²⁸ Assim, Annelise Steigleder, obra citada, com menção à doutrina que adota a teoria, hoje majoritária no Brasil.

²⁹ Conferir Adalberto de Souza Pasqualotto, Responsabilidade Civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual. In: *Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*. Coord. Antonio Hermann Benjamin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 444/470.

³⁰ Sílvia Cappelli, obra citada, p. 67.

Essa prova pré-constituída, elaborada no âmbito da administração, judicializa-se na medida em que é submetida ao crivo do contraditório, como acontece também no âmbito criminal, quando as perícias realizadas na fase inquisitorial, sem o contraditório e sem a participação da defesa, servem de fundamento da parte, com a possibilidade de produzir contraprova.

Seria praticamente inviabilizar a eficácia da proteção dos direitos dos cidadãos, na área dos direitos civis, exigir-se que o Ministério Público, além de obter esses levantamentos prévios, ainda tivesse que repetir a mesma prova em juízo, o que significaria ônus excessivo e repetição desnecessária do que já está provado nos autos.”

Essa hipótese, portanto, difere da anterior. Lá se tratou de inversão do ônus da prova, aqui, de judicialização da prova pré-produzida. As teses são convergentes e não se prejudicam.

6. REFLEXOS DA ATUAÇÃO CÍVEL NO CRIME

A investigação procedida através do inquérito civil ou das peças de informação tem hoje significativo reflexo no âmbito criminal e vice-versa. Assim, o ideal é que as atribuições cíveis e criminais estejam cumuladas em um só órgão do Ministério Público, para que não haja decisões e adoção de medidas incompatíveis entre as esferas de responsabilidade. No Rio Grande do Sul, a atribuição cumulativa cível e criminal ao Promotor de Justiça Especializado em Meio Ambiente foi conferida através do Provimento da Procuradoria-Geral de Justiça nº 12, de 15 de junho de 2000.³¹

O maior reflexo da atuação cível no processo-crime está na condição prevista no art. 27 da Lei nº 9.605/98, ou seja, nos crimes em que caiba a transação penal, a composição civil é condição para aquela, exceto se houver impossibilidade de recomposição.

Assim, o compromisso de ajustamento, composição civil utilizada pelo Ministério Público, será a condição para a transação penal.

Aferidos os antecedentes do investigado e fazendo-se ele acompanhado por advogado, nada impede que o compromisso de ajustamento seja elaborado em duas vias, sendo uma delas remetida ao Juizado Especial, servindo como o acordo que veicula a composição civil.³²

³¹ O referido Provimento trouxe várias outras modificações nas atribuições dos Promotores de Justiça no RS. Também se tem notícia da cumulação de atribuições nos Estados do Paraná, Rio de Janeiro, Bahia e no Distrito Federal.

³² Assim decidiu o Conselho do Ministério Público de Meio Ambiente do RS – CONMAM, criado em março de 2000 por ato do Procurador-Geral de Justiça. Ao

Após a composição civil, segue-se a transação penal, ou seja, os institutos não se confundem.

Além das obrigações assumidas no compromisso de ajustamento, e que consubstanciam a composição civil, deverá ser imposto ao infrator uma sanção de natureza penal (multa ou restritiva de direitos). Tais penas, ademais, devem guardar relação com a questão ambiental,³³ como, por exemplo, prestação de serviços na recuperação de uma praça, parque, ou trabalho junto a entidades ambientais. José Carlos Meloni Sícoli³⁴ salienta a conveniência de obter-se junto aos órgãos ambientais, como a Polícia Ambiental, Jardins Botânicos, Zoológicos, Secretarias de Meio Ambiente, Departamento de Florestas e Áreas Protegidas, Administração de Unidades de Conservação, “a especificação das atividades que poderiam ser atribuídas aos infratores, bem como uma relação dos equipamentos e bens necessários à melhor estruturação dos serviços.”

O CONCRIM³⁵ – Conselho Criminal do Ministério Público, reunido em 26 de outubro de 2001, considerando a reiterada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a sentença homologatória de transação penal tem natureza condenatória e gera eficácia de coisa julgada material e formal, impedindo o oferecimento da denúncia contra o autor do fato, nos casos de descumprimento do acordo e que o Supremo Tribunal Federal não tem admitido a conversão de pena restritiva de direitos em pena privativa de liberdade, manifestando-se pela insubsistência do acordo homologado, retornando-se ao *status quo ante*, com possibilidade de denúncia.

Diante da posição conflitante entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal acima exposta, o autor de crime que aceita transação penal não necessita cumpri-la, visto que o Ministério Público está impedido de oferecer a denúncia e a conversão em pena privativa de liberdade está proibida por violação ao devido processo

CONMAM incumbe elaborar enunciados sem caráter vinculante, com o objetivo de sugerir a harmonização e diretrizes a atuação e fomentar reuniões dos Promotores de Justiça.

³³ Assim, José Carlos Meloni Sícoli, Proposta de Racionalização dos Serviços, obra citada, item VI.

³⁴ Idem, *ibidem*.

³⁵ Conselho Criminal do Ministério Público do RS. Congrega os Procuradores e Promotores de Justiça com atuação criminal no RS e tem como atribuições debater assuntos de interesse institucional, traçar prioridades, definir estratégias de atuação e formular emendamentos, desde que com *quorum* qualificado.

legal, o que é fator de impunidade, deliberou sugerir a alteração do teor do art. 76 da Lei nº 9.099/95 para prever que, em caso de descumprimento injustificado das condições estabelecidas na transação penal possa o Ministério Público oferecer denúncia.

De outro lado, aconselha-se que o Promotor de Justiça faça constar do termo da audiência preliminar que a extinção da punibilidade será oportunamente decretada, após o decurso do prazo para o cumprimento da pena, ou seja, condicionar a homologação da transação ao cumprimento das condições avençadas.

7. OUTRAS ATIVIDADES

Além das atividades tipicamente relacionadas à investigação do dano ambiental e sua composição,³⁶ o Ministério Público tem cada vez mais destacada a sua função de tutela ambiental extrajudicial *lato sensu*. Aqui se incluem outras as tarefas do Ministério Público, como a de representação, como órgão de Estado que é, participação em Conselhos, acompanhamento da formulação da legislação ambiental, etc.

7.1. Participação em Conselhos – CONAMA e CONSEMA

Recentemente, por força da edição do Decreto Federal nº 3.942, de 27 de setembro de 2001, foi alterada a composição do CONAMA, dando assento ao Ministério Público Federal e Estadual no plenário, com voz, mas sem direito a voto.³⁷

Importantíssima a possibilidade de o Ministério Público participar do CONAMA, foro onde, na prática, se “legisla” em matéria ambiental e onde todos os segmentos organizados se fazem presentes.

Outra participação importante é nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente – CONSEMAS, onde se traça a política de atuação em nível regional, bem como se editam as normas aplicáveis ao Estado.³⁸

³⁶ Que se traduzem no inquérito civil e no compromisso de ajustamento.

³⁷ Art. 4º, parágrafo 1º, incisos I e II.

³⁸ No RS o Ministério Público tem assento no CONSEMA, com voz, sem direito a voto.

7.2. Participação e acompanhamento na elaboração da legislação ambiental

Também significativa é a participação no acompanhamento de projetos de lei junto à Câmara de Deputados e Senado, como também nas Assembléias Legislativas. Os exemplos são vários e frutíferos.

A Confederação Nacional do Ministério Público recentemente organizou comissão³⁹ para acompanhar e propor eventuais alterações nos projetos de lei que tramitam nas Casas Legislativas Superiores.

7.3. Participação na execução de políticas públicas ambientais

Exemplos de atuação extrajudicial do Ministério Público são as atividades que contribuem para a adoção ou implementação de políticas públicas ambientais estaduais ou municipais.

Assim, por exemplo, programas de separação e reciclagem de lixo urbano, aplicação da legislação sobre embalagens de agrotóxicos (centrais) e recolhimento de pilhas de baterias (projeto mete-pilha). Inserção no projeto de gestão ambiental compartilhada, fazendo com que haja uma melhor distribuição das cargas públicas ambientais e que os municípios assumam seu poder-dever na matéria, desassoberbando o Estado.

8. INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO

8.1. Promotorias regionais, temáticas e volantes

Alguns Estados da Federação implementaram Promotorias Temáticas, em razão de determinado ecossistema ou unidade de conservação, alcançando a uma Promotoria atribuição para atuar na área correspondente ao bem protegido. Outros, ainda, criaram Promotorias Regionais, onde o Promotor especializado amplia sua atribuição para atender as cidades de determinada região que, por suas peculiaridades, indicam a necessidade de concentração da atribuição em uma Promotoria, trazem-

³⁹ A formação da referida comissão, presidida pela Dra. Gilka da Mata/RN, e para qual foram convidados todos os Estados, foi deliberada em reunião da CONAMP, em 28 de setembro de 2001/Manaus. A primeira reunião ocorreu em Brasília, em 6 de novembro de 2001.

do maior efetividade em razão da especialização do órgão ministerial. Por fim, as Promotorias Volantes se deslocam para determinada região considerada prioritária, por determinada época do ano ou com algum ecossistema importante para atender a demanda específica. Normalmente são realizadas inspeções, audiências e compromissos de ajustamento, num esforço de atuação periódico e determinado no tempo.

8.2. Conselho de Defesa do Meio Ambiente – CONMAM

Criado através do Provimento PGJ nº 09, de 11 de abril de 2000, o Conselho de Defesa do Meio Ambiente – CONMAM tem por objetivos: elaborar enunciados, sem caráter vinculante, com o objetivo de sugerir a harmonização e diretrizes de atuação e fomentar reuniões dos Promotores e Procuradores de Justiça com atuação ou interesse na área ambiental, no Estado do Rio Grande do Sul.

O Conselho é presidido pelo Coordenador do Centro de Apoio de Meio ambiente, ficando a 1ª Vice-presidência a cargo de um Procurador de Justiça indicado pelo Coordenador das Procuradorias Cíveis, a 2ª Vice-Presidência com Promotor-Corregedor, indicado pelo Corregedor-Geral do Ministério Público e a terceira Vice-Presidência para a Promotoria de Meio Ambiente da Capital.⁴⁰

As reuniões ordinárias ocorrem nas primeiras sextas-feiras do mês, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias, por convocação da presidência. A edição de enunciados dependerá do comparecimento de 2/3 dos votos, com *quorum* mínimo previsto no regimento interno.

Funcionando desde maio de 2000, vários temas de importância institucional foram debatidos no CONMAM, como destinação final de embalagens de agrotóxicos, pilhas e baterias de celulares, destinação de valores arrecadados por fundo estadual, saneamento, descentralização do licenciamento ambiental, melhoria da relação com o órgão ambiental do Estado, utilização da recomendação, repartição de competências constitucionais, implicações penais do compromisso de ajustamento e Lei de Responsabilidade Fiscal e seus reflexos nos compromissos de ajustamento.

Com relação às pilhas e baterias, o Conselho formou comissão que apresentou proposta de alteração ao art. 13 da Resolução CONAMA

⁴⁰ Conforme Regimento Interno. Conferir em www.mp.rs.gov.br, centros de apoio, centro de apoio de meio ambiente, CONMAM.

257, que atualmente permite que, até determinados padrões, os referidos resíduos sólidos sejam destinados juntos com o lixo doméstico aos aterros sanitários, ensejando que o contribuinte acabe arcando com o ônus da destinação final, que deveria estar a cargo do fornecedor.

Com relação às embalagens de agrotóxicos, outra comissão apresentou sugestão de roteiro para a investigação e celebração de compromissos de ajustamento com os Municípios e distribuidores locais de agrotóxicos.

8.3. Cumulação de atribuições cíveis e criminais

Frente às recíprocas interseções entre as esferas cível e criminal, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 9.605/98, onde restou extreme de dúvidas que o principal objetivo do legislador foi a recomposição do dano ambiental, a necessidade de harmonizar as atividades cíveis e criminais se demonstrou imprescindível.

Estados como a Bahia, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal, já optaram por conferir também ao Promotor de Justiça especializado em meio ambiente, a atribuição criminal.

No Rio Grande do Sul, a cumulação foi prevista através do Provimento PGJ 12, de 15 de junho de 2000.⁴¹

9. EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS

A seguir, a título de ilustração sobre a efetividade da atuação extrajudicial do Ministério Público, serão descritas algumas iniciativas de colegas de vários Estados.

Acre⁴² – manejo de conflitos pela posse da terra e preservação ambiental

Tendo em conta as características de ocupação do solo no Estado do Acre, que passou da exclusiva presença indígena para, a partir da segunda metade do século XIX, em decorrência da descoberta e explora-

⁴¹ Art. 5º, inciso IV, item 4.

⁴² O trabalho é de autoria da Dra. Patrícia Amorim Rego, Promotora de Justiça de Meio Ambiente e Presidente da Associação Acreana do Ministério Público, cdmapi@mdnet.com.br.

ção da borracha, pela migração de mão de obra nordestina, até os projetos desenvolvimentistas da década de 70, o que gerou conflito fundiário e ambiental decorrente da disputa pela posse entre essas populações, o Ministério Público do Estado do Acre interviu para legalizar a posse com medidas de proteção ambiental, já que 60% não têm qualquer título, 30% são assentados com documentos provisórios e somente 10% estão em situação regular.

O projeto, aqui narrado somente nas suas grandes linhas, consistiu na instauração de inquérito civil, onde foram realizados diagnóstico da situação fundiária, estatística das autuações, estimativa dos danos ambientais, inventário da documentação e oitiva dos interessados (nas diversas Promotorias).

A seguir foram realizadas audiências públicas nas comunidades (por regionais), discussão com a representação do setor produtivo (federação da indústria, comércio e agricultura, ong's, sindicatos, órgão estatais nas diversas esferas, etc.)

O órgão ambiental, então, formulou políticas de meio ambiente estabelecendo normas e medidas necessárias ao desenvolvimento sustentável do Estado, bem como para aprovar critérios para o licenciamento ambiental.

O Ministério Público Estadual e Federal fizeram as seguintes recomendações:

1. Ao CEMACT (órgão ambiental estadual):
 - 1.1 Elaboração de normas de licenciamento ambiental para agricultura familiar de subsistência, nos casos de posse rural justa (art. 489 do CC) e de boa-fé (art. 490 do CC);
 - 1.2 Observância das vedações legais em APP, reserva legal e entorno de unidades de conservação, de acordo com o Código Florestal.
2. À SEPLAN (secretaria do planejamento):
 - 2.1 Incorporação, no zoneamento ecológico-econômico, da questão fundiária, visando a diagnosticar a situação ocupacional das terras do Estado, inventariando as áreas públicas e privadas, através de levantamento cartorial da cadeia dominial e apreciação de títulos, mapeando-se as posses e áreas de conflito, com a finalidade de regularização fundiária.
3. À PGE:
 - 3.1 Proporcionar assistência judiciária gratuita (CF art. 5º, LXXIV) ao homem do campo, pequenos produtores e seringueiros, através de sindicatos e associações, orientando-os à regularização fundiária.

4. Ao INCRA:

- 4.1 Emissão de documentos que caracterizam a posse: autorização de assentamento, cartão de assentamento, contrato de assentamento e carta de anuência.

Como resultado deste projeto, foi publicada a Resolução CEMACT nº 1, de 20.07.00, para autorização (desmatamento e queima), em 3 modalidades:

1. Posses rurais: considerando-se pequeno módulo rural, agricultura familiar de subsistência, declaração de posse justa e de boa-fé, tamanho, localização da área, tempo de posse e indicação de duas testemunhas (as declarações são feitas em duas vias, sendo uma encaminhada à Defensoria Pública para a adoção das medidas judiciais tendentes à regularização fundiária).
2. Em áreas extrativistas de posse coletiva: mesmos requisitos do item anterior, com autorizações do CNPT/IBAMA, comunicando-se ao IMAC.
3. Áreas de projeto de assentamentos extrativistas e/ou de colonização: apresentação dos documentos fornecidos pelo INCRA.

Todos os possuidores firmam termo de compromisso de preservação da APP e reserva legal.

Bahia⁴³

O Ministério Público da Bahia utiliza a experiência dos “protocolados gerais”, que têm como função tratar de determinadas problemáticas consideradas prioritárias. Como principal instrumento dos protocolados estão os fóruns de debates que incluem audiências públicas, como uma espécie de ouvidoria do Ministério Público, bem como a distribuição de cartilhas educativas, realização de palestras e semi-

⁴³ Informações fornecidas pelo Coordenador do centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente do Estado da Bahia, Dr. Heron José de Santana, heron@mpublico.ba.gov.br, bem como dos trabalhos de Luciano Rocha Santana, “Meio Ambiente, Sociedade e Democracia: uma nova perspectiva para a atuação do Ministério Público, anais do 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente e 1º Encontro Regional “O Direito por um Planeta Verde”, 29/31 agosto de 2001, Canela-RS, e Hortênsia Gomes Pinho, “Indenização do passivo ambiental através da criação de fundação ambientalista”, Livro de Teses, Cível, Volume 2, Tomo I, pp. 263/267, 14º Congresso Nacional do Ministério Público, Recife, outubro de 2001.

nários em nível local e nacional, recebimento de denúncias de danos ambientais, e, por fim, propiciando a realização de diagnóstico sócio-ambiental da cidade de Salvador.⁴⁴

Outro exemplo de atuação do Ministério Público baiano foi a criação de uma fundação ambiental como medida compensatória pela instalação de siderúrgica, no Município de Simões Filho e a atuação conjunta com a ONG Instituto Socioambiental para a preservação da Mata Atlântica.

Minas Gerais⁴⁵

O Ministério Público de Minas Gerais destaca atuação em compromissos de ajustamento com resultados importantes como o que transformou o aterro controlado de Belo Horizonte em aterro sanitário, com investimento de 3 milhões de dólares e foi reconhecido pela UNICEF e PNUMA como modelo para a América Latina, inspirando o projeto Lixo e Cidadania. Esse projeto beneficiou 300 mil pessoas que vivem no entorno do aterro, tratou 100% do chorume, beneficiando diretamente a Lagoa da Pampulha e retirou famílias e crianças do aterro.

Também foi celebrado compromisso de ajustamento com a CEMIG (Companhia de Energia Elétrica) para não fornecer energia elétrica para loteamentos clandestinos e irregulares, com o objetivo de impedir:

- a) venda de lotes irregulares;
- b) construções irregulares;
- c) desmatamentos;
- d) assoreamentos;
- e) gastos públicos com a infraestrutura de responsabilidade do empreendedor.

Na mesma esteira foi firmado TCA com a COPASA (Companhia de Água e Saneamento) TCA para não fornecer água tratada para loteamentos irregulares.

⁴⁴ O diagnóstico referido foi elaborado no fórum permanente de debates sobre poluição sonora.

⁴⁵ Informações prestadas pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente de Minas Gerais, Dr. Jarbas Soares Júnior, jarbas@mp.mg.gov.br

Com o Município de Araguari foi firmado compromisso de ajustamento que redundou em 100% de averbação da reserva legal florestal e, com o Município de Betim foi solucionado o problema do lançamento de esgoto sem tratamento, com um investimento de 5 milhões de reais, divididos entre a COPASA e o Município.

Pará⁴⁶

O Ministério Público do Pará tem desenvolvido várias atividades sob os auspícios do PPG7-Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, consistindo nas atividades de planejamento ambiental, capacitação de pessoal, acesso a informações, auxílio no processo legislativo e defesa jurídica do meio ambiente.

Paraná⁴⁷

O Ministério Público do Estado do Paraná tem formado um grupo de trabalho denominado “Câmara de Agrotóxicos”, promovendo reuniões periódicas e constantes para definir estratégias de atuação do Ministério Público e sua inserção nas políticas públicas ambientais para o setor. Tais reuniões são coordenadas pelo Ministério Público. Também realiza reuniões temáticas, por assuntos específicos, mensalmente, em diversas Promotorias, definindo-se o roteiro pelo interesse preponderante à Instituição. Por fim, durante dois anos, utilizando o critério da bacia hidrográfica, realizou reuniões alternadas, mensais, em cada comarca dos Rios Ivaí e Piquiri, para recomposição de APP e reserva legal, com realização de audiências públicas.

Pernambuco⁴⁸

Pernambuco está intervindo por bacias hidrográficas, com plano de ação e realização de oficinas de trabalho, nas quais são incluídas audiências públicas. Esse trabalho tem se demonstrado indutor de políticas públicas, além da efetiva capacitação dos membros do Ministério Público.

⁴⁶ Informações enviadas pelo Dr. Raimundo Moraes, Núcleo de Meio Ambiente do Centro de Apoio Operacional de Defesa Comunitária e Cidadania, Belém do Pará, numamp@mp.pa.gov.br

⁴⁷ Informações prestadas pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias do Meio Ambiente, Dr. Saint Clair Honorato Santos, caopma@pr.gov.br

⁴⁸ Informações prestadas pelo Dr. Geraldo Margela Correia, Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente de Pernambuco, caopma@fisepe.pe.gov.br

Rio de Janeiro⁴⁹

O Ministério Público do Rio de Janeiro tem realizado compromissos de ajustamento de grande espectro social, como os a seguir relacionados:

- a) para auditoria na companhia de esgotos daquele Estado, em função do despejo de esgoto *in natura* na Lagoa Rodrigo de Freitas e bacia hidrográfica da zona sul do Rio de Janeiro;
- b) com o Município para regular a veiculação de publicidade e propaganda, submetendo-a ao procedimento licitatório e ao licenciamento ambiental;
- c) estabelecimento de medidas mitigadoras e compensatórias para empreendimento habitacional consistente em, entre inúmeras medidas, a respeitar as áreas de fundo de vale (não permitindo construções), implantação de parque linear contíguo, obrigatoriedade de instalação de estação de tratamento de esgotos e revegetação de unidade de conservação da região.

Rio Grande do Sul⁵⁰

A Promotoria de Porto Alegre desenvolve, junto com o Departamento de Florestas e Áreas Protegidas, Departamento Municipal de Limpeza Urbana e Município de Porto Alegre, projeto destinado a evitar a criação de suínos com lixo nas ilhas que compõem o Parque Estadual do Delta do Jacuí. Foi criado, dentro do inquérito civil, um grupo de trabalho interdisciplinar destinado a efetivar o programa denominado “Programa Coletivos de Trabalho”, de cunho sócio-ambiental, com a finalidade de conferir alternativas de renda mais dignas e menos impacantes ao meio ambiente aos criadores de suínos. Foi organizada frente

⁴⁹ Os compromissos de ajustamento referidos no texto foram enviados pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro, através de seu coordenador, Dr. Cláudio Henrique Viana, fone: (21) 5507170 ou chviana@mp.rj.gov.br

⁵⁰ Os trabalhos mencionados nesse tópico referem-se à atuação das Promotorias de Porto Alegre, informações prestadas pela Dra. Ana Maria Moreira Marchesan, ana_marchesan@mp.rs.gov.br e Josiane Camejo, josiane@mp.rs.gov.br, Promotoria de Passo Fundo, pelo Dr. Paulo Cirne, apgcirne@hotmail.com, Promotoria de Rio Grande, Dr. Voltaire Michel, vmichel@terra.com.br, Promotoria de Estrela, Dra. Odete Pinzetta, odetepinzetta@uol.com.br, Promotoria de São Jerônimo, Dra. Annelise Monteiro Steigleder, anne.ms@terra.com.br e Promotoria de Osório, Dr. Júlio Almeida, julioalmeida@mp.rs.gov.br

de trabalho que empreitou a limpeza da Ilha Grande dos Marinheiros, mediante bolsa-auxílio, no valor de um salário mínimo mensal, além de seguro contra acidentes pessoais, EPIs e auxílio alimentação. Os moradores frequentaram curso de qualificação profissional. A fiscalização, feita pelo batalhão de Polícia Ambiental, pela Equipe de Zoonoses da Secretaria Municipal de Saúde e pelo Departamento de Florestas e Áreas Protegidas, notificou 40 criadores a se desfazerem dos suínos. No último dia 23.10.01, foi apreendido o último suíno que havia na ilha.

A Promotoria de Porto Alegre, ainda, realizou inédito compromisso de ajustamento que previu como medida compensatória a instituição de RPPN em zona urbana. Trata-se da ampliação de um cemitério que atingiu área de mata nativa em bairro ainda densamente florestado de Porto Alegre. A RPPN já foi instituída pelo IBAMA e averbada à margem da matrícula do imóvel.

Por fim, relata-se, ainda a experiência de Porto Alegre, consistente na retirada de antena de rádio base de telefonia celular construída no entorno do Teatro São Pedro, prédio tombado pela União.

A Promotoria de São Jerônimo realiza compromissos de ajustamento parciais que consistem na realização de diagnósticos de passivos ambientais custeados pelo investigado e realizados pela Universidade local. Trata-se da inversão do ônus e do custo da prova, com base nos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador e função social da propriedade.

Através do Conselho do Ministério Público de Meio Ambiente, as Promotorias de Passo Fundo, Porto Alegre e Rio Grande elaboraram dois trabalhos importantes e dignos de nota da atuação extrajudicial do Ministério Público: trata-se de sugestão de roteiro de inquérito civil para destinação final das embalagens vazias e tríplice lavadas de agrotóxicos, bem como de sugestão para a alteração do art. 13 da Resolução CONAMA nº 257/99, que trata da possibilidade da destinação em aterros sanitários de pilhas e baterias que atendam os limites previstos definidos no art. 6º daquele ato normativo.

Ademais, é importante ressaltar a experiência da Promotoria de Estrela, com relação ao fomento da gestão compartilhada do licenciamento ambiental. Trata-se da realização de reuniões e celebração de compromissos de ajustamento destinados à organização do consórcio dos Municípios do Vale do Rio Taquari que, contratando a UNIVATES,³¹ se habilitaram ao licenciamento ambiental municipal, consoante o permissivo das Resoluções CONAMA nº 237/97 e CONSEMA nº 5/98 e 4/00.

³¹ Universidade do Vale do Rio Taquari.

Por fim, no RS, a Promotoria de Osório celebrou compromisso de ajustamento prevendo como uma de suas cláusulas a instituição de seguro ambiental para a atividade de mineração; e na região noroeste do Estado, centrando-se na Promotoria de Santa Rosa, o Ministério Público, em parceria com o Departamento de Florestas e Áreas Protegidas, desenvolve o projeto de reflorestamento das matas ciliares do Rio Uruguai.

Roraima⁵²

O Ministério Público de Roraima conta com um Centro de Sensoriamento Remoto, via satélite, que os permite detectar à distância acidentes ambientais, quer na floresta, campos ou rios. A Instituição relata sucesso nas composições extrajudiciais, especialmente pela introdução de audiências públicas, com participação da comunidade, órgãos ambientais e interessados. Recentemente, foi suspensa uma licença ambiental para um mega-empreendimento que pretendia plantar 120.000 ha de *acácia mangium* para produção de celulose, com grande impacto ambiental, na medida e que esta planta consome muita água, comprometendo rios e lençol freático. O Ministério Público está trabalhando para equacionar o problema dos 5.000 ha já plantados com “falsas licenças”.

Santa Catarina⁵³

Santa Catarina criou a Promotoria Temática da Serra do Tabuleiro através da Lei Complementar Estadual 191, de 18 de abril de 2000. Com sede na Promotoria de Palhoça, tem como atribuição a proteção do patrimônio natural, turístico e paisagístico do Parque da Serra do Tabuleiro. A Promotoria tem atribuição para atuar em todas as comarcas compreendidas no âmbito territorial do bem jurídico protegido.

⁵² Informações enviadas pelo Coordenador da Área de Meio Ambiente do Estado, Dr. Sales Eurico Melgarejo Freitas, sales@technet.com.br

⁵³ Informações fornecidas pelo CAO Meio Ambiente de Santa Catarina, Coordenador Dr. Alexandre Abreu.

São Paulo⁵⁴

O Estado de São Paulo é reconhecido, à unanimidade dos membros do Ministério Público como precursor da intervenção em meio ambiente, sendo modelo na atividade e inclusive realizando encontro anual especializado em meio ambiente, organizado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente daquele Estado. Essa a razão por que se deixa de enumerar, neste trabalho, suas várias iniciativas, limitando-se à menção das seguintes.

O Centro de Apoio de Habitação e Urbanismo está desenvolvendo parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, em que o Ministério Público indica loteamentos em área de proteção aos mananciais, para a elaboração de projetos de regularização urbanística com sustentabilidade ambiental, os quais são desenvolvidos pelos alunos de graduação com a supervisão dos professores FAU e acompanhamento pelo CAOHRB. Tal projeto é aplicado para situações já consolidadas, socialmente irreversíveis, onde a solução técnica opera indicações para as soluções jurídicas.

A 4ª Promotoria de São José dos Campos relata experiência na tutela extrajudicial da fauna silvestre, doméstica ou domesticada, mediante a instauração de “procedimentos verificatórios”, dentre os quais, exemplificativamente, através do Ministério Público, o Município enviou termos de advertência (notificação), de natureza preventiva e pedagógica, aos carroceiros, dando-lhes ciência de que submeter os cavalos a castigos ou excesso de carga constitui crime de maus tratos aos animais. Procedimentos similares ocorreram com relação a: envenenamento de gatos, agressões em cães e rodeios.

Tocantins⁵⁵

O Estado de Tocantins criou a Promotoria Móvel Ambiental – PROMAM, que consiste na reunião de esforços entre o Ministério Público, o órgão ambiental estadual e a Universidade do Tocantins – UNITINS (fornecendo estagiários do último ano de engenharia ambiental). A PROMAM foi criada com recursos do Banco Mundial através de convênio com o Ministério de Meio Ambiente.

⁵⁴ Informações prestadas pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo, José Carlos de Freitas, caohurb@mp.sp.gov.br e Laerte Fernando Levai, 4º Promotor de Justiça de São José dos Campos, lflevai@bol.com.br

⁵⁵ Informações fornecidas pelo Dr. Fábio Lang, Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente do Tocantins, fabiolang@uol.com.br

Em 1999 e 2000 esta Promotoria priorizou a atuação sobre acampamentos na área denominada Bico do Papagaio (no encontro dos Rios Araguaia e Tocantins e que envolve 36 municípios). Confeccionaram cartilhas e proferiram palestras sobre a Lei nº 9.605/98. As bases do trabalho foram a educação ambiental e os princípios da prevenção e precaução. Como resultado, em 1999 foram apreendidas 8 toneladas de material predatório, incluindo pesca, caça e mineração. O projeto foi repetido em 2000 com muito sucesso. Também foram celebrados compromissos de ajustamento com os municípios. O melhor resultado, na avaliação do Coordenador do Centro de Apoio Operacional, foi o fortalecimento da fiscalização ambiental no Estado.

10. CONCLUSÃO

A atuação extrajudicial do Ministério Público em matéria de meio ambiente tem dado mostras de criatividade e eficiência. Pode-se notar uma sensível tendência histórica de utilização de instrumentos extrajudiciais, nem necessariamente ligados ao inquérito civil, e que permitem uma atuação socialmente relevante ao Ministério Público, conferindo-lhe transparência e, principalmente, alcançando-lhe um *status* político nunca antes presenciado.

A cada dia que passa, a necessidade de trabalhar em conjunto, quer nas Promotorias, quer nas regiões, quer pelo critério temático, pelo critério da bacia hidrográfica ou tantos outros, revela-se fundamental para os membros do Ministério Público. Nesse sentido, a troca de experiências entre o MP Estadual e Federal, dentro e entre Estados-Membros, é fundamental para a efetividade do trabalho.

A criação e utilização de instrumentos como Promotorias regionais, temáticas e volantes; a criação de Conselhos de Meio Ambiente; a realização de reuniões entre Promotores e comunidade; a criação de associações como a ABRAMPA e a realização de reuniões pela CONAMP, têm dado mostras do aperfeiçoamento funcional e da maturidade que o Ministério Público alcançou na área de meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, José Lourenço. Buscando Adequar a Intervenção do Ministério Público no Processo Civil. *Revista da Associação do Ministério Público do Estado de São Paulo*, ago.-set. 2000, p. 36.
- CAPPELLI, Sílvia. Novos Rumos do Direito Ambiental. In: *Temas de Direito Ambiental, uma visão interdisciplinar*. Porto Alegre, Editora ABC, 2000.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. As Relações entre o Ministério Público, a sociedade e os poderes constituídos. Tese apresentada no 13º Congresso Nacional do Ministério Público, *Anais...*, v. 3, p. 395/402.
- FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta), Ação Civil Pública-15 anos. Coordenador: Édis Milaré. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2001.
- MACEDO JR., Ronaldo Porto. Proposta de Racionalização da intervenção do Ministério Público noível a partir do conceito de interesse social. *Revista do Ministério Público do Estado de São Paulo*, dez.-jan.-fev. 2001, p. 70.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Implicações jurídicas das radiações eletromagnéticas emanadas das estações de rádio-base de telefonia celular. *Anais do 2º Congresso Nacional do Ministério Público de Meio Ambiente e 1º Encontro Regional do Instituto o Direito por um Planeta Verde*, Canela, 2001, p. 152.
- MAZEAUD, Denis. *La notion de clause pénale*. Paris Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público e Cidadania. *Revista da Associação do Ministério Público do Estado de São Paulo*, abr.-maio 2000, p. 47.
- . *O Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva 1999.
- MONTEIRO, António Pinto. *Cidusula penal e indemnização*. Coimbra: Almedina, 1990.
- MORAES, Alceu Schoeller de. O Novo Ministério Público no velho Processo Civil. *Réplica*, Informativo da Associação de Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 67, ser. 2001, p. 7.
- MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Compromisso de ajustamento. *Revista do Ministério Público do RS*, n. 44, 2001.
- PASQUALOTTO, Adalberto de Souza. Responsabilidade Civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual. In: BENJAMIN, Antonio Hermann (coord.) *Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- PINHO, Hortênsia Gomes. Indenização do passivo ambiental através da criação de fundação ambientalista. Estudo de caso. Experiência inovadora. *Anais XIV Congresso Nacional do Ministério Público*, Recife, out. 2001, v. 2, Cível, p. 263.
- RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil, Parte Geral – Das Obrigações*, São Paulo: Saraiva, 1986, v. 2.
- SANTANA, Luciano Rocha. Meio ambiente, sociedade e democracia: uma nova perspectiva para a atuação do Ministério Público. *Anais do 2º Congresso Nacional do Ministério Público de Meio Ambiente e 1º Encontro Regional do Instituto o Direito por um Planeta Verde*, Canela, ago. 2001, p. 115.
- STEIGLEDER, Annelise. *Áreas contaminadas e a obrigação do poluidor custear um diagnóstico para dimensionar o dano ambiental*, inédito.
- SÍCOLI, José Carlos Meloni. *Proposta de racionalização dos serviços, crimes ambientais, reparação do dano e compromisso de ajustamento de conduta*. Documento que serviu de base à discussão da Sessão Temática do Ministério Público. 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente e 1º Encontro Regional do Instituto o Direito por um Planeta Verde.