

## O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO MEIO AMBIENTE(\*)

O Brasil, tendo em vista que porção considerável de sua sociedade ainda não dispõe de condições para a defesa individual dos direitos assegurados pela Constituição — dentre os quais os relativos à preservação ambiental — atribui o encargo da tutela destes direitos, perante a Justiça, ao Ministério Público, instituição independente dos três outros poderes, que age em nome do povo e no interesse público.

Assim, o Ministério Público, nos termos da definição contida no artigo 127 da nova Constituição da República, promulgada em 05 de outubro de 1988, é considerado “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Essa definição, que o delinea nitidamente como instituição voltada à representação judicial dos interesses sociais, veio consagrar uma vocação que levou o legislador, já em 1981, a inserir dentre as suas atribuições na esfera civil a defesa do meio ambiente.

Com efeito, a Lei nº 6938/81 muda o quadro da política do meio ambiente ao instituir duas grandes inovações: a responsabilidade do poluidor independente da existência de culpa e a atribuição ao Ministério Público da faculdade de propor ações Judiciais de natureza civil, objetivando reparar ou evitar danos ambientais.

Em 1985, pela Lei nº 7347 efetiva-se a possibilidade de intervenção ambiental do Ministério Público Federal ou Estadual, com a disciplina processual da ação civil pública e do inquérito civil. Este surge como procedimento administrativo exclusivo do Promotor de Justiça, que o instaura e preside, com a finalidade de apurar a ocorrência de danos ambientais.

Além disso, pode também o Promotor de Justiça celebrar acordos extrajudiciais em matéria ambiental, com força de título executivo, de molde a desafogar o já saturado aparelho judiciário de uma pletera de processos.

Trata-se mais do que tudo, de uma notável transformação, que coloca o Brasil como um dos países pioneiros no mundo de uma nova função do Ministério Público, fazendo com que este se firmasse como a Instituição melhor credenciada para a tutela dos interesses sociais, difusos e coletivos, na ordem civil. Isto sem prejuízo de sua tradicional atuação na área criminal, inclusive na repressão aos chamados crimes ecológicos.

Essa inovação legislativa encontra sua explicação causal em fatores peculiares à realidade social brasileira, e trouxe com sua implementação mudanças concretas bastante significativas no jogo de forças dos conflitos próprios à questão ambiental.

\* Documento elaborado na reunião de Curadores do Meio Ambiente do Brasil, realizada em Goiânia, no dia 21 de agosto de 1991, sob a coordenação do Dr. Edis Milaré, Procurador de Justiça, Coordenador das Curadorias de Proteção do Meio Ambiente de São Paulo, nos termos de deliberação conjunta da CONAMP — Confederação das Associações do Ministério Público e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça de 08 de agosto de 1991. Os dados estatísticos foram atualizados até 31/12/91.

A existência secular no direito pátrio de normas de proteção ambiental não se constituiu historicamente em óbice à escalada de degradação do nosso patrimônio natural. O desrespeito a essa legislação era compreensível em razão de dois fatores básicos: a ausência de uma consciência social sobre o problema ecológico e a falta de imperatividade do comando legal, decorrente sobretudo da conhecida ineficácia dos aparelhos de fiscalização do Estado.

A partir da mobilização social que se assistiu no Brasil na década de 80, principalmente com o surgimento do movimento ambientalista, criou-se o primeiro fator favorável à transposição daquela realidade. A incapacidade do Estado, em face dessa mudança, de responder com uma mobilização de recursos humanos e materiais para melhor estruturação dos órgãos fiscalizatórios, e as mencionadas inovações legislativas, transferiram para a esfera judicial a parte mais relevante da tarefa de firmar na consciência da sociedade o poder coercitivo das normas ambientais. E foi justamente nesse processo que o Ministério Público passou a desempenhar um papel decisivo.

Foram assim criados, no âmbito do Ministério Público, órgãos de proteção ao meio ambiente com o propósito fundamental de formar de Promotores de Justiça que, especializando-se no estudo dos aspectos jurídicos dos problemas ambientais, vêm adotando a iniciativa de promover procedimentos administrativos, ações cautelares visando prevenir e ações civis públicas objetivando reparar danos ao meio ambiente.

O sucesso das primeiras medidas judiciais e a divulgação que alcançou nos meios de comunicação geraram intensa demanda popular pelos serviços do Ministério Público. Firmou-se então perante a sociedade a imagem do Promotor de Justiça Curador do Meio Ambiente como instância eficaz para o atendimento de queixas e reclamações relativas a danos ambientais.

Recente levantamento estatístico levado a efeito pela Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) dá bem a medida desse crescimento.

Até março de 1992 o Ministério Público havia proposto 1710 ações civis públicas e instaurado 4525 inquéritos civis e outros procedimentos investigatórios, visando reparar ou prevenir danos ambientais. Propôs, também, 1346 ações penais por infrações relacionadas com o meio ambiente (dados de 11 Estados). Até a mesma época, já haviam sido proferidas 289 sentenças em ações civis, aí não computadas decisões liminares, enquanto que 324 acordos foram celebrados. Cabe assinalar que nesses números não se incluem casos de atribuição do Ministério Público Federal, nem dos Estados de Amapá, Roraima e Tocantins, recentemente constituídos.

O incremento numérico foi acompanhado de uma diversificação qualitativa. As ações civis públicas ambientais propostas pelo Ministério Público objetivam desde a proteção de uma única árvore até a salvação de todo um ecossistema ameaçado; desde a poluição gerada por uma pequena indústria até a que afeta uma cidade inteira; desde a contaminação de um pequeno curso d'água por esgotos até a reparação dos danos causados por gigantescos derrames de petróleo no mar.

É de se observar também que na maior parte dos casos o Ministério Público defronta-se, no pólo passivo da ação, com o poderio econômico representado pelo grande capital, tanto nativo quanto multinacional, quando não contra o próprio Estado.

Esta é uma razão de peso pela qual a sociedade civil colocou em mãos do Ministério Público a titularidade ativa da ação civil pública ambiental. De fato, a instituição conta com profissionais altamente qualificados em todas as comarcas do país, dotados de independência funcional para propor ações para as quais o cidadão comum sentir-se-ia incapacitado, quer pelos elevados custos, quer pelo poderio do adversário, quer pela complexidade técnica.

Exemplo expressivo dessa realidade é a ação proposta na comarca de Cubatão, no Estado de São Paulo, visando a reparação dos danos causados à Serra do Mar e à Mata Atlântica pelas 24 empresas do pólo químico-siderúrgico instaladas no Vale do Rio Mogi. A indenização pleiteada, estimada em US\$ 800 milhões, torna essa ação a maior já intentada no foro brasileiro.

Na mesma linha de representação do interesse social, o Ministério Público muitas vezes se opõe aos desígnios da administração, uma vez que o Estado, atuando, quer como agente econômico, quer como executor de obras públicas, por diversas vezes torna-se agressor do meio ambiente. Mas não é só como agente poluidor que o Poder Público tem sido responsabilizado pelo Ministério Público. Em ações judiciais inéditas tem sido chamado a prestar contas por sua omissão no dever constitucional de proteger e recuperar o meio ambiente.

Como exemplos dessas medidas podem ser citadas, no primeiro caso, ações intentadas contra o Poder Público em razão da construção de estradas, usinas hidrelétricas e outras obras, sem a realização de estudo de impacto ambiental. No segundo, inúmeras ações contra municipalidades para compeli-las a instalar sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos.

Em muitos casos, mesmo quando se trata de acidentes ecológicos de extrema gravidade, como o ocorrido em setembro de 1987 na cidade de Goiânia, com a disseminação no ambiente de 21 gramas de Césio 137, segundo maior desastre nuclear da história, só a atuação do Ministério Público se mostra eficaz para compelir o Poder Público à adoção de soluções de caráter definitivo.

Para essa atuação independente é de importância capital a existência de garantias constitucionais que conferem autonomia funcional ao Ministério Público e tornam o Promotor de Justiça imune a pressões políticas e econômicas. Tal circunstância confere ao Ministério Público de nosso país um perfil de vanguarda em relação às instituições congêneres no mundo.

Paralelamente à sua atuação na esfera cível, o Promotor de Justiça não descarta da persecução criminal — que é a sua função clássica — dos degradadores do meio ambiente.

Por tudo isso, firmou-se na opinião pública a imagem do Promotor de Justiça Curador do Meio Ambiente como interlocutor válido e agente eficaz

na defesa do meio ambiente, desfazendo-se ao mesmo tempo a antiga idéia de impunidade para o que degrada o patrimônio natural. Assiste-se assim à recuperação pelo direito ambiental de sua própria imperatividade.

Ao lado do Ministério Público e de outras entidades, a Lei n.º 7347/85 conferiu às associações que tenham por finalidade proteger o meio ambiente o direito de agirem judicialmente. O direito de ação das entidades ambientalistas, contudo, não tem sido utilizado na intensidade que seria desejável. Aparentemente, a dificuldade reside na ausência de recursos financeiros das entidades para contratar permanentemente advogados especializados. Tem-se aventado a formulação legislativa do direito das associações receberem subvenções oficiais. Há o lado positivo — o dever da sociedade de auxiliar grupos intermediários — mas também o aspecto negativo, que é predominante: a perda de autonomia perante os órgãos públicos.

Essa situação, aliada à grande repercussão que têm alcançado as medidas intentadas pelo Ministério Público, indica uma clara tendência no sentido de que essa instituição continue a concentrar as iniciativas da proteção do meio ambiente na esfera judicial. O risco então existente é o de que essa demanda de atuação não se faça acompanhar do indispensável e urgente aparelhamento material e humano das curadorias, sem o que ver-se-ia fragilizada uma instância que até o momento se tem revelado vigorosa e eficaz.

Outros países em desenvolvimento, e mesmo as nações mais desenvolvidas, ainda que pertencentes a sistemas jurídicos diversos, poderão, assim, obter valiosos subsídios do modelo brasileiro de Ministério Público, como co-responsável pela qualidade de vida do país, e por extensão do planeta, com vistas à preservação ambiental para as presentes e futuras gerações.