



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JULIANO MACHADO ARRUDA**

**A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

**FORTALEZA-CE  
2010**

**JULIANO MACHADO ARRUDA**

**A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho.

**FORTALEZA-CE  
2010**

**JULIANO MACHADO ARRUDA**

**A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho  
Universidade Federal do Ceará - UFC  
(Orientador)

---

Prof. Luiz Eduardo dos Santos  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Profa. Sarah Carneiro Araújo  
Universidade Federal do Ceará - UFC

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Elmar e Célia, pelo amor incondicional e por todo o suporte prestado para que eu corresse atrás dos meus objetivos.

A minha namorada, Marcela, por todo amor, compreensão e companheirismo oferecidos, principalmente nos momentos mais difíceis.

Aos meus irmãos, Suzana e Lucas, pela convivência fraterna e pelos incentivos constantes.

Ao professor Francisco de Araújo Macedo Filho, pela cordialidade e disposição em orientar-me neste último desafio de minha graduação.

Aos professores Luiz Eduardo dos Santos e Sarah Carneiro Araújo por prontamente aceitarem participar da banca examinadora deste trabalho.

## RESUMO

A presente monografia trata da análise de como se dá a atuação extrajudicial do Ministério Público na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O trabalho divide-se em três partes. A primeira irá tratar da origem e da evolução do Ministério Público, enfatizando como se iniciou a atuação do mesmo na defesa dos direitos e interesses difusos, principalmente em matéria ambiental. A segunda parte analisará os três principais instrumentos de atuação extrajudicial à disposição do *Parquet* para a tutela ambiental: o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta e a recomendação. Por fim, o último capítulo analisa casos concretos envolvendo a atuação dos Ministérios Público nos quais tenha ocorrido o manejo dos instrumentos extrajudiciais analisados no capítulo anterior. O enfoque central desse trabalho é analisar as principais características desses novos mecanismos colocados à disposição do *Parquet* para o fiel desempenho de suas funções institucionais, aferindo, outrossim, a importância e eficácia dos mesmos para a defesa de um meio ambiente hígido.

Palavras-chave: Ministério Público. Meio ambiente. Direito ambiental

## **ABSTRACT**

This paper deals with the analysis of the Public Prosecution Service's extrajudicial performance in the search for an ecologically healthy environment. This work is divided in three parts. The first will deal with the origin and evolution of the Public Prosecution Service, emphasizing how its performance in the defense of the diffuse and collective interests began, especially in environmental area. The second section will analyse the three main extrajudicial devices of the Public Prosecution Service for environmental safety: the Preliminary Civil Investigation, the Commitment of Behavior Adjustment and the Recommendation. Finally, the third chapter scrutinizes concrete cases involving the use of the instruments studied in the last chapter. The central focus of this work is to analyze the main characteristics of these new mechanisms placed at the disposal of Public Prosecution Service for the proper performance of its institutional functions, also evaluating the importance and efficacy of these tools in the defense of a healthy environment.

**Keywords:** Public Prosecution Service. Environment. Environmental Law.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	07
<b>1 O Ministério Público</b>	09
1.1 Origem e evolução do <i>Parquet</i>	09
1.2 A CF/88 e o Ministério Público	11
1.3 Atuação do <i>Parquet</i> na tutela do meio ambiente	13
<b>2 Instrumentos de atuação do Ministério Público na tutela extrajudicial do meio ambiente</b>	17
2.1 Considerações iniciais	17
2.2 Inquérito Civil	18
2.2.1 Objeto e natureza jurídica	18
2.2.2 Inquérito Civil e procedimento administrativo	20
2.2.3 Instauração	21
2.2.4 Instrução	22
2.2.5 Conclusão	23
2.3 Compromisso de Ajustamento de Conduta	24
2.3.1 Origem, evolução e natureza jurídica	24
2.3.2 Atuação do Ministério Público	26
2.3.3 Legitimidade passiva	27
2.3.4 Objeto	27
2.3.5 Aspectos formais	29
2.3.6 Efeitos	30
2.4. Recomendação	31
2.4.1 Conceito, natureza jurídica e objeto	31
2.4.2 Destinatários e reposta à recomendação	33
2.4.3 Aspectos formais e efeitos	34
<b>3 Casos práticos</b>	36
3.1 Inquérito Civil: Dunas do Cocó	36
3.2 Compromisso de ajustamento de conduta: Poluição sonora	38
3.3 Recomendação: Pecuária e desmatamento na Amazônia	41
<b>Considerações finais</b>	44
<b>Referências</b>	46
<b>Anexos</b>	51

## INTRODUÇÃO

No início das atividades econômicas da humanidade, havia uma preocupação exclusiva com a produção de riquezas e os recursos naturais, vistos apenas como matéria-prima, pareciam não ser afetados por tal produção e pelo consumo. Com a Revolução Industrial e a incrível aceleração do crescimento econômico, a demanda por esses recursos aumentou drasticamente e as marcas da degradação ambiental tornaram-se mais perceptíveis.

Nesse cenário, os modelos de desenvolvimento até então implantados passaram a ser duramente criticados, culminando com a definição de um novo modelo: o desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>. A partir da proposição desse modelo, houve uma maior conscientização acerca dos problemas e conflitos ambientais, que embora já existissem, não eram percebidos claramente e nem ocupavam papel relevante na elaboração de políticas públicas governamentais.

Atualmente, é despidendo justificar a importância para nossa sociedade das questões que envolvem a conservação e preservação ambiental. Com efeito, a premente necessidade de adoção de práticas desenvolvimentistas menos nocivas ao meio ambiente está cada vez mais presente nas pautas de discussão dos governos e da sociedade civil, tanto no plano nacional quanto internacional.

No Brasil, essa indispensável preocupação com a higidez dos bens ambientais já fica patente na própria Constituição Federal de 1988, que estabeleceu no *caput* de seu art. 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

No contexto brasileiro, tem merecido destaque a atuação do Ministério Público, instituição que, a cada dia que passa, tem aperfeiçoado e diversificado suas ações no sentido de uma adequada tutela dos bens ambientais, contribuindo com a incessante busca do supramencionado direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, não obstante estar a atividade do *Parquet* disciplinada num capítulo da Constituição brasileira intitulado “Das funções essenciais à justiça”<sup>2</sup> é importante destacar que as atividades deste órgão ministerial, no que pertine à tutela do meio ambiente, não se

---

<sup>1</sup> Relatório Brundtland é o documento intitulado *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, publicado em 1987, no qual desenvolvimento sustentável é concebido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

<sup>2</sup> Título IV, capítulo IV, arts. 127 a 130, Constituição Federal de 1988.

restringem à mera postulação em juízo, ao simples acionamento da jurisdição por intermédio da propositura de ações.

Muito além disso, a atual configuração do Ministério Público possibilita que a tutela dos direitos individuais indisponíveis e transindividuais, como é o caso da higidez ambiental, ocorra também extrajudicialmente, de forma autônoma em relação ao Poder Judiciário. Assim, o presente estudo monográfico tem o escopo de analisar a forma, a importância e a eficácia dessa atuação extrajudicial do Ministério Público em matéria ambiental.

Com tal intuito, logo no primeiro capítulo, será abordada a origem e evolução do Ministério Público, enfocando, ante as disposições da Constituição Federal de 1988, o novo papel da instituição na defesa dos direitos e interesses difusos, em especial de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No segundo capítulo, serão elencados os principais instrumentos de que dispõe o Ministério Público para a tutela extrajudicial do meio ambiente, analisando-se suas principais peculiaridades, seus fundamentos legais e eventuais questões controvertidas envolvendo os mesmos.

Por fim, no terceiro e último capítulo, buscando contribuir ainda mais para a avaliação da importância e da eficácia da atuação extrajudicial do *Parquet* na tutela do meio ambiente, serão abordados casos concretos envolvendo conflitos ambientais nos quais o Ministério Público lançou mão de algum dos instrumentos analisados no presente estudo.

# 1. O MINISTÉRIO PÚBLICO

## 1.1. Origem e evolução do *Parquet*

Hodiernamente, é difícil pensar em tutela do meio ambiente no Brasil sem que se venha à lembrança o importante papel desempenhado pelo Ministério Público nesta seara. Todavia, este tipo de associação é decorrente de mudanças legislativas recentes, uma vez que a defesa de interesses e direitos transindividuais não se inseria nas atribuições das remotas instituições que precederam o *Parquet*.

Não há entre os autores um consenso acerca das origens do Ministério Público. Há doutrinadores que as atribuem à sociedade egípcia, uma vez que nesta civilização existia a figura dos *magiai*, classe de funcionários reais com atribuições no domínio da repressão penal, sendo considerados como verdadeiros olhos e língua do Rei, do Faraó<sup>3</sup>.

Há, por exemplo, aqueles que enxergam as bases do *Parquet* na Antiguidade Clássica, em decorrência das funções exercidas pelos *thesmotetis* ou *desmodetas*, funcionários gregos que fiscalizavam a aplicação da lei; pelos *Procuratores Caesaris*, encarregados de defender o Estado romano e o tesouro de *Cesar*; bem como pelos *éforos*, de Esparta, que, apesar de atuarem como magistrados, exerciam também a função acusatória, devendo manter o equilíbrio entre o poder real e o poder senatorial<sup>4</sup>.

Todavia, conforme nos ensina Hugo Nigro Mazzilli, o mais comum é considerar como marco inicial do Ministério Público moderno a atuação dos procuradores do rei, principalmente a partir de disposições oriundas do velho direito francês, posteriormente aprimoradas durante a Revolução Francesa e pelos textos napoleônicos, os quais acabaram por configurar o Ministério Público atual da França, que findou servindo de modelo para vários outros países<sup>5</sup>.

No que concerne ao Ministério Público Brasileiro, este se desenvolveu tendo como modelo Portugal, inspirado na figura dos procuradores do rei do Direito lusitano. Desde o início da colonização do Brasil, tal instituição, em resposta às exigências históricas, passou por modificações substanciais até, finalmente, adquirir a importância e os contornos que

---

<sup>3</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 8.

<sup>4</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 8.

atualmente lhe são inerentes. Em relação ao Brasil-Colônia e ao Brasil-Império, Hugo de Nigro Mazzilli nos ensina que:

... o procurador geral ainda centralizava o ofício, não se podendo falar da instituição do Ministério Público nem de independência ou garantia dos promotores públicos, que eram meros agentes do Poder Executivo. Sob a Constituição de 1824, atribuía-se ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes comuns. O Código de Processo Criminal do Império (de 1832) continha uma seção reservada aos promotores, com os primeiros requisitos de nomeação e principais atribuições (art. 36 a 38). A partir da reforma de 1841, a qualidade de “bacharel idôneo” passou a ser requisito da nomeação de promotores públicos.<sup>6</sup>

Muito embora a primeira Constituição da República só tenha, em relação ao Ministério Público, feito referência à escolha do procurador-geral (art. 58, §2º) e a sua iniciativa de revisão criminal *pro réu* (art. 81, § 1º), foi justamente no período Republicano que o Ministério Público mais se desenvolveu no Brasil, consoante observar-se-á abaixo.

A Constituição de 1934 trouxe várias conquistas para a instituição, apesar de ter sido inserida no capítulo VI: “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, fato que ainda tornava patente sua associação ao poder executivo à época. Entre as importantes modificações trazidas por tal diploma, merecem destaque as disposições que tratavam da estabilidade e das vedações incidentes sobre os membros do Ministério Público e da forma de ingresso na carreira, que passou a ocorrer através de concurso público<sup>7</sup>.

A despeito do avanço verificado na estruturação do Ministério Público no Brasil com o advento da Constituição de 1934, uma vez instaurada a ditadura Vargas ocorreu um novo retrocesso, haja vista o fato de a carta outorgada de 1937 quase não conter disposições relativas ao *Parquet*, somente dispendo acerca da escolha e demissão do procurador-geral da República (art. 99) e da competência para o julgamento do mesmo no caso de crimes comuns e de responsabilidade (art. 101, 1, *b*).

Com o fim da ditadura Vargas e o advento da Carta Magna de 1946, o Ministério Público voltou a ganhar importância, sendo regulamentado em título próprio do texto constitucional (arts. 125 a 128), que dentre outras disposições, estabeleceu regras acerca da estabilidade e inamovibilidade dos membros da instituição, além de cometer ao procurador-geral a representação de inconstitucionalidade.

---

<sup>5</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. P. 36.

<sup>6</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. P. 36.

<sup>7</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 32.

A Constituição de 1967, já no período da ditadura militar, mesmo sem trazer alterações substanciais na estrutura e atuação do *Parquet*, tratou da instituição em seus arts. 137 a 139, inseridos no capítulo que dispõe sobre o Poder Judiciário. Todavia, já com edição da “Emenda Constitucional” nº 1/69, o Ministério Público passou a ser regulamentado no Capítulo dedicado ao Poder Executivo.

A partir da década de 70 ocorreram uma série de inovações legislativas que deram grande impulso ao crescimento da instituição. A respeito de tais novidades, Hugo de Nigro Mazzilli destaca:

a) a EC n. 77/77 passou a exigir que uma lei complementar estabelecesse normas gerais de organização do Ministério Público Estadual b) a Lei Complementar federal n. 40/81 definiu um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público, com suas principais atribuições, garantias e vedações; c) a Lei n. 6.938/81, em seu art. 14, § 1º, cometeu ao Ministério Público a ação reparatória de danos ao meio ambiente e a terceiros; d) a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Pública) conferiu-lhe a presidência do inquérito civil e a promoção da ação civil pública para a defesa de interesses difusos e coletivos; e) a Constituição de 1988 deu ao Ministério Público brasileiro seu desenvolvimento maior.<sup>8</sup>

Esses novos diplomas mencionados além de impulsionar o desenvolvimento do Ministério Público no Brasil, também promoveram uma transformação no perfil de atuação desta instituição, na medida em que já sinalizavam, por exemplo, uma tendência de atuação desvinculada das necessidades do Poder Executivo e mais próxima da tutela dos interesses difusos e coletivos, dentre os quais se inclui a defesa de um meio ambiente sadio. Entretanto, a consolidação desse novo perfil de atuação do *Parquet* ocorreu com o advento da Constituição de 1988, que devido ao grande número de particularidades será tratada no item que se segue.

## 1.2. A CF/88 e o Ministério Público

De início, impende ressaltar que o Ministério Público, como nunca ocorrera nos textos constitucionais anteriores, foi contemplado com inúmeros dispositivos destinados a sua estruturação bem como ao delineamento de suas atribuições. Esta notável atenção dispensada ao *Parquet* pelo constituinte é bem retratada por Uadi Lammêgo Bulos, que escreveu:

---

<sup>8</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. P. 40.

Certamente, a Carta de Outubro poderia ser apelidada de *Constituição do Ministério Público*. Do ângulo constitucional positivo, nunca se viu tanta atenção ao *Parquet* como agora. Na votação histórica, de 12 de abril de 1988, os constituintes aprovaram, em primeiro turno, por 350 votos favoráveis, doze contrários e vinte e uma abstenções, o texto contendo os atuais preceitos relativos à instituição.<sup>9</sup>

Conforme já mencionado, os dispositivos constitucionais relativos ao Ministério Público encontram-se inseridos no Capítulo intitulado “Das Funções Essenciais à Justiça”. Fato que já deixa patente um dos traços marcantes da atuação do *Parquet* na atual ordem constitucional, qual seja a autonomia em relação aos interesses dos demais poderes. Nesse sentido, Emerson Garcia aduz:

A constituição, assim, diluiu os estreitos vínculos outrora existentes entre o Ministério Público e o Poder Executivo, tendo vedado a representatividade judicial deste, assegurado a autonomia administrativa e financeira da Instituição, garantindo a Independência funcional de seus membros e conferindo-lhes garantias idênticas àquelas outorgadas aos magistrados, do que resultou a sua posição de órgão verdadeiramente independente.<sup>10</sup>

A robustez conferida ao Ministério Público pela Carta Magna de 1988 já se revela em seu art. 127, o qual define o *Parquet* como instituição permanente incumbindo-lhe também a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além do regime democrático e da ordem jurídica.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993, também definiu, em seu art. 1º, o Ministério Público como instituição permanente essencial a atividade jurisdicional, discorrendo, ainda, acerca de sua organização interna, autonomia e princípios institucionais.

Os Princípios que regem o Ministério Público também estão dispostos no art. 127, § 1º, da Carta Magna, sendo eles a unidade, indivisibilidade e independência funcional. Além disso, a Constituição Brasileira assegurou-lhe autonomia funcional e administrativa (art. 127, § 2º, CF/88), delimitando o ingresso na carreira através de concurso público (art. 129, § 3º, CF/88) e dando aos membros do *Parquet* garantias equiparadas à Magistratura, quais sejam, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos (art. 128, §5º, inciso I, alíneas a, b, c, CF/88).

Todos esses novos poderes, garantias e atribuições conferidos ao Ministério Público e aos seus membros, principalmente a partir do texto constitucional, evidenciaram

---

<sup>9</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 1226

<sup>10</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 36.

ainda mais a reestruturação pela qual passou a instituição, podendo-se dizer que, finalmente, o *Parquet* passa a ser um legítimo defensor da sociedade, deixando efetivamente de ser um órgão atrelado ao Poder Executivo – cujas funções tradicionais se davam principalmente em torno da titularidade da persecução penal – para um efetivo defensor dos direitos indisponíveis<sup>11</sup>, associado à promoção da defesa de novos direitos, como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme será ainda pormenorizado ao longo deste trabalho monográfico.

### 1.3. Atuação do *Parquet* na tutela do meio ambiente

A exemplo da vasta regulamentação observada em relação ao ministério Público, também merecem destaque as significativas e inovadoras disposições presentes na Constituição Federal de 1988 acerca da proteção do meio ambiente. Tanto é assim, que Édis Milaré, citado por Alexandre de Moraes, considera tal inovação um:

(...) marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da 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>12</sup>

Já no *caput* do art. 225 do texto constitucional, fica clara essa nova forma de pensar a relação do homem com o meio que o circunda, prevendo o dispositivo que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O dispositivo acima transcrito, mais do que simplesmente reconhecer a importância de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, eleva-o ao patamar de direito fundamental, uma vez que o mesmo constitui uma das principais formas de concretização da dignidade da pessoa humana, sua existência e qualidade de vida. Reforçando esse entendimento Ana Maria Moreira Marchesan aduz que:

---

<sup>11</sup> SOARES, José Luiz de Oliveira. **A atuação do Ministério Público nos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em <[http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_16-17/Cap-5-Jose\\_Luiz\\_Soares.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_16-17/Cap-5-Jose_Luiz_Soares.pdf)>. Acesso em 12 set. 2010.

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado é, por força da abertura material consagrada no art. 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988, cláusula pétrea e sujeito à aplicabilidade direta, mesmo não constando do catálogo do art. 5º, uma vez que o constituinte optou por inseri-lo no âmbito das disposições constitucionais sobre a ordem social. Assim, trata-se de um direito formal e materialmente fundamental.<sup>13</sup>

Outro ponto a ser destacado no art. 225, *caput*, da Carta Magna é a “indeterminação de sujeitos” presente no dispositivo<sup>14</sup>. Com efeito, assim como todos têm direito a um meio ambiente equilibrado, todos também, tanto a coletividade quanto o Poder Público, têm a responsabilidade de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, é justamente essa indeterminação dos titulares e beneficiados pelo bem ambiental, bem como a indivisibilidade deste tipo de objeto, que caracteriza o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um interesse difuso. Com efeito, segundo o Código de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único, inciso I) são difusos os direitos ou interesses “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias”. Em matéria de meio ambiente, acrescenta Hugo Nigro Mazzilli que:

O interesse ao meio ambiente hígido, posto compartilhado por número indeterminável de pessoas, não pode ser quantificado ou dividido entre os membros da coletividade; também o produto da eventual indenização obtida em razão da degradação ambiental não pode ser repartido entre os integrantes do grupo lesado, não apenas porque cada um dos lesados não pode ser individualmente determinado, mas porque o próprio objeto do interesse em si mesmo é indivisível. Destarte, estão incluídos no grupo lesado não só as pessoas que ali vivem atualmente, mas até mesmo as gerações futuras, que, não raro, também suportarão os efeitos da degradação ambiental.<sup>15</sup>

Não obstante o disposto no *caput* do já comentado art. 127 da CF/88, que prevê como função do Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o constituinte achou por bem reforçar o papel da instituição no que pertine a tutela dos direitos e interesses difusos relativos ao meio ambiente. Para tanto fez constar ainda no rol exemplificativo do art. 129 da CF a atribuição do *Parquet* para “promover o inquérito civil e a

<sup>12</sup> MORAES, Alexandre de Moraes. **Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. P. 737.

<sup>13</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. P. 19.

<sup>14</sup> VASCONCELLOS, Emanuelli Berrueta de. **O Ministério Público na tutela do meio ambiente**. Disponível em < [http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao\\_noticia/emanuelli.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/emanuelli.pdf) >. Acesso em 14 set. 2010.

<sup>15</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 54.

ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

É importante ressaltar, consoante já comentado neste trabalho, que, apesar de ter sido a Constituição Federal a principal responsável pela consolidação do papel do Ministério Público na defesa de direitos e interesses difusos como a higidez do meio ambiente, outros diplomas legais, inclusive anteriores à Carta Magna, também contribuíram para o aperfeiçoamento e legitimação da instituição para atuar nesta seara. Entre tais diplomas merecem destaque as Leis ordinárias n. 6.938/81 e n. 7.347/85 e a Lei Complementar n. 75/93.

Em seu art. 12, §1º, a Lei n. 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu que “(...) 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.”

Por seu turno, a Lei 7.347/85 instituiu a Ação Civil Pública para a defesa dos interesses difusos e coletivos, inclusive em matéria ambiental (art. 1º, I), elencando o *Parquet* entre os colegitimados para manejar tal instrumento processual (art. 5º, I). Analisando tal diploma, Hugo Nigro Mazzilli comenta:

(...) essa lei, diversamente das anteriores, não apenas previu mais uma dentre tantas ações já a cargo do Ministério Público, mas também e principalmente colocou em suas mãos um poderoso instrumento investigatório de caráter pré-processual, ou seja, o inquérito civil.<sup>16</sup>

Por fim, a Lei Complementar 75/93, que dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União, preocupou-se em regulamentar as disposições trazidas pela Constituição Federal de 1988, conferindo ao *Parquet* Federal a estrutura necessária para o fiel cumprimento de suas funções institucionais em matéria ambiental. Elton Ghermel destaca como importantes avanços da Lei a ampliação da legitimidade passiva na ação civil pública (art. 6º, XIX, a); a maior regulamentação acerca dos poderes investigatórios do Ministério Público no âmbito do inquérito civil (art. 8º); a previsão

---

<sup>16</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 154.

da recomendação como instrumento de resolução extrajudicial dos conflitos de interesse ambiental (art. 6º, XX).<sup>17</sup>

Diante de todo o arcabouço constitucional e legal acima esposado, fica clara a atual vocação do *Parquet* para enfrentar as demandas ambientais existentes no Brasil. Mesmo tendo a Constituição atribuído também a cada membro da coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, a existência de uma instituição forte e dotada de considerável grau de liberdade e independência é indispensável até mesmo para que, por seu intermédio, os cidadãos, nem sempre em situação de equilíbrio com os responsáveis pelos danos ao meio ambiente, possam exercer seu papel na tutela ambiental. A esse respeito, preciosas são as palavras de Édis Milaré:

(...) na maior parte dos casos, o Ministério Público, no pólo passivo da ação, defronta-se como o poderio econômico representado pelo grande capital, tanto nativo quanto multinacional; quando não, age até mesmo contra o próprio Estado. Esta é uma razão 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.<sup>18</sup>

Por todo o exposto, o Ministério Público, ao longo das últimas décadas, assumiu perante a opinião pública a imagem de um dos principais responsáveis pela promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil. Para o fiel cumprimento de tal mister, a instituição lança mão tanto de instrumentos judiciais, como a já mencionada ação civil pública, quanto de extrajudiciais, cujos principais serão elencados e analisados ao longo deste trabalho monográfico.

---

<sup>17</sup> GHERSEL, Elton. Ministério Público, meio ambiente e a Lei Complementar n. 75/93. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 4, P. 65-70.

## 2. INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE

### 2.1 Considerações Iniciais

Com a transformação verificada no perfil de atuação do *Parquet* brasileiro nas últimas décadas, uma série de novos instrumentos extrajudiciais foram postos à disposição dos membros da instituição com o intuito de aparelhá-los para uma rápida e eficaz resolução de conflitos de sua atribuição. De acordo com Geissa de Assis Rodrigues:

A atuação extrajudicial do Ministério Público tem uma importante contribuição nesse novo colorido institucional. O Ministério Público deixa de ser uma instituição basicamente reativa na esfera cível, que apenas atuava provocando e sendo provocado pelo Poder Judiciário, para assumir uma postura ativa, empreendedora ao poder atuar na resolução de conflitos fora da esfera judicial.<sup>19</sup>

Neste novo cenário, cada vez mais, os membros do *Parquet* têm lançado mão de tais instrumentos extrajudiciais nas demandas ambientais com as quais se defrontam. Segundo Sílvia Cappelli:

Várias são as razões, ainda que, silenciosamente compartilhadas pelos Promotores de Justiça e Procuradores da República de todo Brasil, 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, confere inegável vantagem à utilização do segundo, comparativamente à primeira; b) É ainda preponderante a **visão privatista da propriedade, a opção pelos valores da livre iniciativa e do desenvolvimento 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; d) **menor custo**, já que o acesso à Justiça é caro (v.g. custo pericial, honoráriosadvocáticos); 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

<sup>18</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 5ª ed. rev. atual. e ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. P. 1091.

<sup>19</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 176.

de audiências públicas e a intervenção da comunidade o que resultará na obtenção de decisões consensuais e, conseqüentemente, conferir mais efetividade ao trabalho).<sup>20</sup>

Na tutela extrajudicial do meio ambiente, os membros do Ministério Público utilizam instrumentos de natureza investigatória e preparatória. Dentre estes instrumentos, será abordado neste trabalho as peculiaridades, a importância e a eficácia do Inquérito Civil, do Compromisso de Ajustamento de Conduta e das Recomendações.

## 2.2. Inquérito Civil

### 2.2.1. Objeto e natureza jurídica

O inquérito civil está previsto no art. 8º, §1º, da Lei 7.347/85, que dispõe que “o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”.

Conforme já mencionado neste estudo, posteriormente à previsão contida na Lei da Ação Civil Pública, o inquérito civil passou também a estar previsto na própria Constituição Federal, figurando entre as funções institucionais do Ministério Público (art. 129, III, CF). Em seguida, o tal procedimento foi também regulamentado nos arts. 25, IV e 26 da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados) e nos arts. 6º, VII, e 8º da Lei Complementar 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União). No caso do Ministério Público do Estado do Ceará, a Lei complementar nº 72/2008, dispõe expressamente sobre tal instituto em seu art. 114, inciso IV.

Trata-se de um procedimento administrativo de cunho investigatório, de atribuição exclusiva do Ministério Público, que tem o escopo de verificar a ocorrência ou não de lesão ou ameaça de lesão a interesses ou direitos transindividuais. Por meio de tal procedimento, o membro do *Parquet* que o preside pode colher provas que viabilizem a propositura de uma eventual ação civil pública ou mesmo subsidiem uma tentativa

---

<sup>20</sup> CAPPELLI, Sílvia. **Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente**. Disponível em < [http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/7/27987/ATUACAO\\_EXTRAJUD.pdf](http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/7/27987/ATUACAO_EXTRAJUD.pdf) >. Acesso em 19 set. 2010.

extrajudicial de reversão do dano causado, como ocorre mediante a utilização das recomendações e compromissos de ajustamento de conduta.

Por tratar-se de um procedimento administrativo, destinado à colheita de elementos de convicção e não à aplicação de sanções, o inquérito civil não está submetido ao princípio da ampla defesa (art. 5º, LV, CF), possuindo, portanto natureza inquisitorial<sup>21</sup>. A ausência do contraditório, todavia, não anula toda e qualquer possibilidade de atuação dos investigados nos atos que compõem o procedimento. Nas palavras de Hugo Nigro Mazzilli:

O fato de não ser contraditório o inquérito civil não significa que se alije o advogado das investigações. Poderá o investigado fazer-se acompanhar por advogado, seja para prestar informações e oferecer documentos, seja para requerer a realização de diligências, seja até para ver-se assistido quando do interrogatório. Além disso, o advogado também poderá estar representando co-legitimados à ação coletiva, ou dando assistência jurídica dentro de suas habilidades profissionais a lesados, denunciante e demais interessados na solução do inquérito civil.

(...)

Entretanto os limites da intervenção do investigado no inquérito civil não de ser cautelosa e discricionariamente fixados pelo presidente das investigações, sempre se tendo em conta não prejudicar a natureza e o escopo do procedimento. Por isso, p. ex., não tem o investigado o direito de exigir seja ouvida esta ou aquela testemunha, ou seja produzida tal ou qual prova pericial. A conveniência ou cabimento de cada prova, requerida pelo interessado, serão avaliados discricionariamente pelo presidente do inquérito civil.<sup>22</sup>

Também merece destaque o fato de que o inquérito civil, por ter natureza investigatória, da mesma forma como ocorre em relação ao inquérito policial, não é obrigatório. Com efeito, caso já existam provas suficientes à propositura de uma ação civil pública, não será necessário que tenha sido instaurado um inquérito civil previamente. Tal entendimento, inclusive, já foi manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE PRÉVIO INQUÉRITO CIVIL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS INDEVIDOS. LEI Nº 7.347/85 (ARTS. 8º, 9º E 17). SÚMULA 7/STJ. 1. Compete ao Ministério Público facultativamente promover, ou não, o inquérito civil (§ 1º, art. 8º, Lei 7.347/85), procedimento administrativo e de caráter pré-processual, com atos e procedimentos extrajudiciais. Não é, pois, cogente ou impositivo, dependendo a sua necessidade, ou não, das provas ou quaisquer elementos informativos precedentemente coligidos. Existindo prévia demonstração hábil para o exercício responsável da Ação Civil Pública, o alvitre do seu ajuizamento, ou não, é do Ministério Público, uma vez que o inquérito não é imprescindível, nem condição de procedibilidade. A decisão sobre a dispensa, ou

---

<sup>21</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. P. 196.

<sup>22</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito Civil**. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. P.207-208.

não, está reservada ao Ministério Público, por óbvio, interdita a possibilidade de lide temerária ou com o sinete da má-fé.<sup>23</sup>

No mesmo sentido, estabelece o parágrafo único, do art. 1º, da Resolução nº 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público que “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”.

### 2.2.2. Inquérito civil e procedimento administrativo

É muito comum, principalmente no âmbito do Ministério Público Federal, a simples utilização do termo “procedimento administrativo” ou simplesmente “PA” com o intuito de designar o meio pelo qual o membro do *Parquet* desenvolve suas atividades investigatórias pré-processuais. Assim como ocorre com o inquérito civil, o procedimento administrativo também possui fundamento constitucional e legal: os arts. 129, VI, CF, e 8º da LC 75/93.

De acordo com Alexandre Amaral Gavronski, alguns doutrinadores consideram o procedimento administrativo gênero do qual o inquérito civil é espécie, outros reconhecem uma certa gradação de modo a, inicialmente, instaurar-se um procedimento administrativo (dito procedimento investigatório preliminar – PIP, em algumas unidades do Ministério Público, notadamente no dos Estados) e, se necessário, mais adiante instaurar, a partir desse PIP, um inquérito civil. Todavia, salvo raras exceções, não há, em lei, diferença entre o inquérito civil e o procedimento administrativo, devendo ambos se sujeitarem à autuação e instauração para validade dos atos investigatórios praticados pelo membro do Ministério Público<sup>24</sup>. É como registra Hugo Nigro Mazzilli:

Enfim, a mera mudança de nomenclatura não elide as regras de controle de não-propositura da ação pelo membro do Ministério Público. Instaura este formalmente um inquérito civil, uma investigação prévia, uma sindicância, um procedimento preparatório ou qualquer procedimento inominado, o arquivamento de quaisquer

---

<sup>23</sup> RESP 199700753409, Milton Luiz Pereira, STJ - PRIMEIRA TURMA, 25/02/2002.

<sup>24</sup> GAVRONSKY, Alexandre Amaral. **Manual de atuação em tutela coletiva para o Ministério Público Federal.** Disponível em <[http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-de-atuacao/direitos-humanos/arquivos/Manual\\_Atacao\\_Tutela\\_Coletiva\\_MPF.pdf](http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-de-atuacao/direitos-humanos/arquivos/Manual_Atacao_Tutela_Coletiva_MPF.pdf)>. Acesso em 22 SET. 2010.

peças de informação, denominadas ou não inquérito civil, sempre se sujeita ao controle de arquivamento pelo colegiado competente do Ministério Público.<sup>25</sup>

Sobre o assunto específico, assim se posicionaram os representantes da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal no VI Encontro Nacional (2004):

Entendeu-se não haver diferença substancial entre os instrumentos de atuação em exame [inquérito Civil e procedimento administrativo], visto que ambos se prestam a coletar elementos para a eventual propositura de ação judicial, expedição de recomendações e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A instauração de um ou de outro ficaria ao juízo do membro, sendo conveniente, em razão da maior complexidade do tema e/ou da amplitude de interessados, instaurar-se o Inquérito Civil Público – ICP. Entendeu-se também que o PA deveria ser instaurado quando não existissem elementos suficientes à instauração do ICP, pois haveria uma certa gradação de menos para mais entre o PA e o ICP.<sup>26</sup>

### 2.2.3. Instauração

Embora, sejam vários os co-legitimados a ajuizarem a ação civil pública (art. 5º, lei 7.347/85), apenas o Ministério Público pode instaurar o inquérito civil (art. 8º, §1º, da Lei 7.347/85). Tal instauração poderá ocorrer de ofício; por representação de qualquer pessoa, de associação, de pessoa jurídica de direito público ou privado, de outro órgão do Ministério Público; por determinação do Conselho Superior do Ministério Público ou do Procurador-Geral (art. 2º, Resolução 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público).

Não há formalidades estabelecidas pela lei para a representação, a qual poderá, inclusive, ser feita oralmente, sendo neste caso reduzida a termo. Todavia, independente da forma adotada, a representação deverá fornecer informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita a identificação e localização do mesmo.<sup>27</sup>

No caso da instauração de ofício, tendo o membro do Ministério Público conhecimento de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direitos ou interesses transindividuais,

<sup>25</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito Civil**. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 144.

<sup>26</sup> GAVRONSKY, Alexandre Amaral. **Manual de atuação em tutela coletiva para o Ministério Público Federal**. Disponível em <[http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-de-atuacao/direitos-humanos/arquivos/Manual\\_Atuario\\_Tutela\\_Coletiva\\_MPF.pdf](http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-de-atuacao/direitos-humanos/arquivos/Manual_Atuario_Tutela_Coletiva_MPF.pdf)>. Acesso em 22 SET. 2010.

<sup>27</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 184.

poderá determinar o início das investigações. Tal membro, porém, deverá observar os limites de suas atribuições. Segundo Hugo Nigro Mazzilli, cabe instaurar o inquérito civil:

Ao mesmo órgão do Ministério Público que em tese teria atribuição para propor a ação civil pública que nele deva ser baseada. Para tanto, devem-se levar em conta não só as regras de competência previstas na LACP e no CDC, como também as normas de organização do Ministério Público, que definem as atribuições de seus integrantes.<sup>28</sup>

#### 2.2.4. Instrução

O membro Ministério Público que preside o inquérito civil, assim como ocorre com o delegado de polícia no inquérito policial, detém poderes gerais próprios à atividade inquisitiva. Tais poderes encontram fundamento no disposto nos arts. 8º, §1º da Lei 7.347/84 e 129, VI, da CF e visam à instrução do inquérito civil, a qual, de acordo com Hugo de Nigro Mazzilli, pressupõe:

... a coleta de quaisquer provas, como a oitiva de testemunhas, tomada de declarações dos lesados e dos causadores dos danos, acareações, reconhecimentos, juntada de documentos, realização de buscas e apreensões, vistorias, exames ou perícias – ou seja, compreende a coleta de tudo que possa servir para esclarecer autoria, materialidade e circunstâncias do ato ilícito, com o fito de informar o membro do Ministério Público sobre os elementos de fato que devam servir de suporte ao ajuizamento da ação civil pública.<sup>29</sup>

Nesta fase instrutória, o *Parquet* tem ampla liberdade para apontar e requisitar as peças e informações das quais necessita para a formação de seu juízo acerca da melhor forma de buscar a reparação o dano porventura existente. Desta feita, pode o membro do Ministério Público que preside o inquérito civil requisitar qualquer documento ou informação de qualquer autoridade (art. 8º, §1º, Lei 7.347/85), seja ela federal, estadual ou municipal, desde que tal prova tenha alguma relevância para o esclarecimento dos fatos investigados.<sup>30</sup>

O Ministério Público deve, todavia, oferecer um prazo razoável para o atendimento das requisições formuladas, o qual não poderá ser inferior a dez dias úteis (art. 8º, §1º, Lei 7.347/85). Não obstante algumas das provas e informações requisitadas possam

---

<sup>28</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 469.

<sup>29</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito Civil**. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 161.

ser prontamente oferecidas, outras, como os exames e perícias, muito comuns nos inquéritos que investigam danos ambientais, demandam um tempo maior, exigindo do membro do *Parquet* uma maior sensibilidade e reflexão no momento de aferir quais as eventuais dificuldades existentes para a produção das mesmas.

O não atendimento das requisições formuladas pelo Ministério público no curso do inquérito civil acarretará sacões aos requisitados. De acordo com o art. 10 da Lei 7.347/85 o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil pública, quando requisitados pelo Ministério Público é considerado crime, sujeitando o infrator a uma pena de reclusão de um a três anos mais multa de dez a mil Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

### 2.2.5. Conclusão

Estabelece o art. 9º da Resolução 23/2007 que o inquérito civil deverá ser concluído no prazo de um ano, podendo ser prorrogado, por decisão fundamentada de seu presidente, pelo mesmo prazo, quantas vezes se façam necessárias para o esclarecimento dos fatos investigados.

Encerradas as investigações, várias são as formas pelas quais o inquérito civil poderá ser encerrado. Primeiramente, caso o presidente do inquérito esteja convencido de que há fundamento e necessidade, poderá ajuizar a ação civil pública necessária à reparação dos danos constatados mediante as investigações. Outra possibilidade é a promoção do arquivamento do inquérito civil, o que deverá ser feito fundamentadamente. A respeito do arquivamento dos autos investigatórios, Geisa de Assis Rodrigues discorre:

Não havendo a identificação de ameaça ou lesão a direito transindividual ou individual indisponível a investigação pode ser arquivada através de manifestação devidamente fundamentada, devendo se dar ciência da mesma ao representante, quando a investigação tiver sido provocada, para que o mesmo possa interpor o recurso em face do arquivamento no prazo dez dias. Esta deliberação está sujeita à revisão de órgão de controle, ao qual devem ser remetidos os autos de investigação em três dias. Deve haver arquivamento parcial quando a ação civil pública não versa sobre todos os fatos apurados. O arquivamento também pode ocorrer após a adoção de medidas extrajudiciais como a recomendação legal e o compromisso de ajustamento de conduta. Quanto a este não há uniformidade de tratamento nos

---

<sup>30</sup> ALMEIDA, João Paulo Batista de. O inquérito civil como instrumento de investigação do Ministério Público In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 17, P. 365.

diversos ramos do Ministério Público o arquivamento pode ocorrer após a celebração do compromisso de ajustamento de conduta, ou apenas após o seu cumprimento final.<sup>31</sup>

Por fim, ressalte-se que, em respeito ao disposto no art. 9º, §1º, da Lei 7.347/85, o arquivamento do inquérito civil deverá ser submetido, no prazo de três dias, ao crivo do Conselho Superior do Ministério Público dos estados ou das Câmaras de Coordenação e Revisão, no caso do Ministério Público da União. A homologação do arquivamento, entretanto, conforme pontua João Batista Almeida, não impede a reabertura do inquérito caso surjam novas evidências, uma vez que não faz coisa julgada<sup>32</sup>.

## 2.3. Compromisso de Ajustamento de Conduta

### 2.3.1. Origem, evolução e natureza jurídica

O Compromisso de Ajustamento de Conduta foi inicialmente concebido no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), que, em seu art. 211, dispõe que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Todavia, conforme pontua Hugo de Nigro Mazzilli, a consagração de tal instituto como instrumento de defesa de interesses transindividuais se deu com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), cujo art. 113 acrescentou o §6º ao art. 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), possibilitando, assim, a utilização do instituto, na defesa de quaisquer interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos<sup>33</sup>, o que, por óbvio, inclui as demandas de natureza ambiental. Nesse sentido, Fernando Reverendo e Vidal Akaoui acrescentam:

---

<sup>31</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 194.

<sup>32</sup> ALMEIDA, João Paulo Batista de. O inquérito civil como instrumento de investigação do Ministério Público In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 17, P. 367.

(...) a tutela ambiental, e, por que não dizer, toda a tutela coletiva, sofreu forte impacto positivo com a previsão do CDC (LF 8.078, de 11.09.1990), em seu art. 113, que acrescentou os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º da LF 7.347/1985, notadamente aquele último.

Com efeito, o citado diploma legal acabou por resolver grave discussão doutrinária e jurisprudencial no sentido de verificar se o ministério Público e os demais colegitimados, na tutela dos interesses difusos e coletivos, poderiam ou não efetuar acordos judiciais ou extrajudiciais (que não devem ser confundidos com a transação do Direito Civil) para solucionar as irregularidades apuradas no inquérito civil, procedimento preparatório ou peças de informações coletadas.

Assim, com a nova redação dada ao art. 5º da LACP, houve expressa disposição, em seu §6º, no sentido de que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

A mencionada previsão legal está absolutamente em consonância com o que prevê o art. 585, inc. VIII, do CPC, e cria a possibilidade de os órgãos públicos colegitimados, aí incluído o Ministério Público, poderem efetivar a tutela ambiental sem terem de levar a questão ao Poder Judiciário, o que, além de evitar a demanda de tempo que isso acarreta, evita a dúvida acerca do provimento jurisdicional a ser lançado futuramente.<sup>34</sup>

Quanto à natureza jurídica do instituto, é possível vislumbrar na doutrina duas correntes acerca do tema: uma considera que o ajuste é uma transação, e outra que o considera um ato jurídico diverso. Filiando-se à primeira corrente de doutrinadores, Édis Milaré pontua que:

A marca da indisponibilidade dos interesses e direitos transindividuais impede, em princípio, a transação, tendo em vista que o objeto desta alcança apenas direitos patrimoniais de caráter privado, suscetíveis de circularidade.

Diante, porém, de situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável acede em adequar-se à lei ou em reparar a lesão, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência de conceitos.<sup>35</sup>

Ainda no que tange à primeira corrente de doutrinadores, faz-se necessário ressaltar que os mesmos consideram o compromisso de ajustamento de conduta um instrumento de transação *sui generis*, diferindo, substancialmente, da transação ordinária. Ilustrando tal constatação, preciosas são as colocações de Geisa de Assis Rodrigues:

“Praticamente todos os doutrinadores que enquadram o ajuste como transação evidenciam que não seria o caso de uma transação ordinária, mas sim de uma transação especial diante da indisponibilidade intrínseca dos direitos transindividuais bem como da diversidade entre os legitimados a celebrar o ajuste e os titulares do direito material em questão. Assim, a realização de concessões mútuas, o que é típico nas transações, só poderia atingir uma esfera accidental do exercício desses

<sup>33</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 413-415.

<sup>34</sup> AKAOUI, Vidal; REVERENDO, Fernando. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. P. 61-62.

<sup>35</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

direitos, ou seja, as condições de tempo, lugar e modo, mas jamais versar sobre o próprio cerne do direito.<sup>36</sup>

Por outro lado, manifestando contrariedade àqueles que conferem natureza transacional ao instituto em comento, José dos Santos Carvalho Filho considera tratar-se o mesmo de um ato jurídico unilateral quanto a manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente. O referido autor ainda coloca que:

A um primeiro exame, poder-se-ia considerar o compromisso de ajustamento de conduta como um acordo firmado entre o órgão público legitimado para a ação civil pública e aquele que está vulnerando o interesse difuso ou coletivo protegido pela lei. Não obstante, a figura não se compadece com os negócios bilaterais de natureza contratual, razão por que entendemos não se configurar propriamente um acordo. Como a lei alude ao ajustamento da conduta às exigências legais, está claro que a conduta não vinha sendo tida como legal, senão nada haveria para ajustar. Por outro lado, ao empregar o termo tomar o compromisso, o legislador deu certo cunho de impositividade ao órgão público legitimado para tanto. Ora, ante esses elementos o compromisso muito mais se configura como reconhecimento implícito da ilegalidade da conduta e promessa de que esta se adequará à lei.<sup>37</sup>

### 2.3.2 Atuação do Ministério Público

Conforme já mencionado anteriormente, após o advento do Código de defesa do consumidor e a nova redação que o mesmo conferiu ao art. 5º Lei da Ação Civil Pública, não mais subsiste o antigo debate doutrinário acerca da legitimação do *Parquet* para firmar termos de ajustamento com o intuito de sanar eventuais danos a direitos transindividuais, inclusive ao meio ambiente.

Mesmo sendo a utilização do compromisso de ajustamento de conduta uma faculdade do membro do Ministério Público, espera-se que, ao menos, este avalie, caso a caso, a possibilidade de efetuar-se a recomposição dos danos causados ao ambiente mediante a utilização de tal instrumento, devendo permanecer o Promotor ou Procurador da República sempre disposto a aferir a viabilidade de aplicação desta via negocial. Reforçando tal colocação, Geisa de Assis Rodrigues postula que:

---

<sup>36</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil Pública e termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. P. 140.

<sup>37</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. P. 215.

É imprescindível que estimulemos a criação de uma verdadeira cultura da negociação no Ministério Público, porque o ajuste encerra um enorme desafio que é chegar ao sim sem fazer concessões. Em verdade, trata-se de uma negociação de um direito indisponível, que não lhe pertence. É preciso que o Ministério Público, mais do que nunca, seja uma instituição que como guardião da lei supere as bitolas do maniqueísmo e saiba contribuir para a mitigação dos dramas da sociedade contemporânea, sobretudo quando se atua em áreas em que a culpa pela realização de determinadas condutas é totalmente irrelevante como na matéria ambiental.

Assim, sempre que possível deve-se em todo inquérito civil público reservar um momento para se ouvir o responsável pela conduta lesiva ao direito transindividual, para se avaliar a possibilidade de conciliação. Como é cediço, o inquérito civil público, procedimento investigatório que é, não se desenvolve sob o influxo do princípio do contraditório. Mas é medida extremamente salutar que haja um momento para se ouvir a versão do réu, bem como identificar o seu interesse na adequação da conduta.<sup>38</sup>

### 2.3.3 Legitimidade Passiva

Terá legitimidade para obrigar-se mediante a assinatura de um compromisso de ajustamento de conduta todo agente capaz, pessoa física ou jurídica devidamente representada, que tenha sido responsável ou possa vir a ser por um dano ao meio ambiente.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli:

(...) só a pessoa física maior e capaz, ou o representante legal da pessoa física ou jurídica é que podem assiná-lo na qualidade de compromitentes. Isso significa que, para tomar um compromisso de ajustamento, em tese qualquer órgão público legitimado pode fazê-lo, mas para ele comparecer como compromitente, não é qualquer órgão ou agente público que pode subscrevê-lo. Assim, p. ex., um secretário municipal ou estadual, que não detêm a representação legal do ente político, não podem obrigá-lo.<sup>39</sup>

Em relação à responsabilização da pessoa jurídica por ato irregular de seu representante, demonstrado uma linha de raciocínio diversa daquela esposada pelo autor do trecho supratranscrito, José do Santos Carvalho Filho defende que:

A despeito, porém, da necessidade de ser legítima a representação da pessoa jurídica, a indevida atuação de alguma autoridade que, por livre arbítrio, se arrogue a representação pode, em determinadas circunstâncias, não afastar a reponsabilidade do Estado no que tange às obrigações assumidas. Tal ocorre sobretudo quando o

<sup>38</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 199.

<sup>39</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 421-422.

título é firmado por autoridade de alto escalão (Ministros, Secretários Estaduais e Municipais, Vice-Diretor de pessoa da administração indireta, etc). A razão é que o Estado (ou a pessoa descentralizada) não pode eximir-se do cumprimento das obrigações sob a alegação de mero vício formal, ocorrida por culpa do próprio agente que firmou o compromisso. O questionamento da representação, no entanto, será razoável quando a representação se tiver processado por agente subalterno, que, *primo oculi*, não teria a menor condição de assumir tal função.<sup>40</sup>

#### 2.3.4. Objeto

Na seara ambiental, depreende-se do já aludido art. 5º, §6º da Lei 7.347/85 que o instrumento ora analisado tem como objeto a adequação de uma conduta lesiva ao meio ambiente, ainda que potencialmente, às exigências legais, de forma a recompor o dano ambiental em sua totalidade. Com efeito, consistindo o compromisso de ajustamento de conduta num substituto da ação que seria aforada com o intuito de sanar por completo a agressão ao meio ambiente, deverá ele contemplar a totalidade da recomposição, até porque envolve matéria relativa a direitos indisponíveis.<sup>41</sup>

Para viabilizar a recomposição do dano almejada pelo ajustamento, este consistirá na imposição ao agente poluidor de obrigações de não-fazer, fazer ou condenação em dinheiro, nos termos do art. 3º da Lei 7.347/85. É importante destacar que uma eventual imposição de indenização jamais poderá servir como alternativa à efetiva reversão dos impactos ambientais causados. Somente quando estes mostrarem-se irreversíveis é que poderá ser exigida a compensação pecuniária. Ressalte-se, que tal irreversibilidade deverá ser aferida do ponto de vista técnico, e não financeiro ou de outro prisma qualquer (Reverendo e Akoui).

Todavia, de acordo com os ensinamentos de Ana Maria Moreira Marchesan, em determinadas situações haverá a possibilidade de aplicação simultânea de obrigações de fazer e não fazer com a condenação em dinheiro, uma vez que há casos em que somente parcela do dano causado ao ambiente pode ser revertido. Além disso, poderá também haver cumulação das imposições quando as mesmas tenham fundamentos distintos, como no caso do dano ambiental que também ocasiona um dano moral à coletividade.

O Próprio Superior Tribunal de Justiça, com fundamento nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral, reviu sua posição antiga, passando a admitir a cumulação supramencionada, consoante dispõe o seguinte acórdão:

---

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. P. 219.

PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL.

1. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. Deles decorrem, para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se acumulam, se for o caso.

2. A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III). Como todo instrumento, submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material.

Somente assim será instrumento adequado e útil.

3. É por isso que, na interpretação do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção "ou" deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). É conclusão imposta, outrossim, por interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor ("Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.") e, ainda, pelo art. 25 da Lei 8.625/1993, segundo o qual incumbe 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 (...)".

4. Exigir, para cada espécie de prestação, uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa. A proibição de cumular pedidos dessa natureza não existe no procedimento comum, e não teria sentido negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.<sup>42</sup>

### 2.3.5 Aspectos Formais

Por força do disposto na parte final do §6º, art. 5º da Lei 7.347, o compromisso de ajustamento de conduta constitui um título executivo extrajudicial, devendo-se, portanto

<sup>41</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. P. 197-198.

<sup>42</sup> REsp 605323/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/08/2005, DJ 17/10/2005, p. 179.

nele estarem presentes certos formalismos que assegurem a efetividade de um eventual processo de execução no caso de descumprimento das obrigações assumidas pelo ajustante.

Sobre as principais características do compromisso de ajustamento de conduta, Hugo de Nigro Mazzilli ensina que:

“a) é tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública ou à ação coletiva; b) nele não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado, mas sim por meio dele o causador do dano assume uma obrigação de fazer ou não fazer; c) dispensam-se testemunhas instrumentárias; d) dispensa-se a participação de advogados; e) não é colhido nem homologado em juízo; f) o órgão público legitimado pode tomar o compromisso de qualquer causador do dano, mesmo que seja este outro ente público (só não pode tomar compromisso de si mesmo); g) é preciso prever no próprio título as cominações cabíveis, embora não necessariamente a imposição de multa; h) o título deve conter obrigação certa, quanto a existência, e determinada, quanto ao seu objeto, e ainda deve conter obrigação exigível. O compromisso assim obtido constitui título executivo extrajudicial”.<sup>43</sup>

Na qualidade de título executivo, para que o compromisso de ajustamento de conduta possa ensejar uma execução, faz-se necessário que o mesmo, além do descumprimento do que fora estipulado em suas cláusulas pelo compromissário, seja ainda líquido e certo, consoante estabelece o art. 586 do Código de Processo Civil. De acordo com Geisa de Assis Rodrigues, para que o ajustamento possa ser considerado líquido e certo, deve permitir:

a) a identificação de quem é o obrigado, inclusive com sua qualificação jurídica adequada; b) a definição das obrigações assumidas, devendo estas primarem pela clareza e objetividade; c) fixação dos prazos para o cumprimento das obrigações, ou a determinação de cumprimento imediato das mesmas, e d) no caso de obrigações complexas deve restar evidente que os estudos e projetos anexos ao instrumento o integram.<sup>44</sup>

Caso o compromisso de ajustamento não preencha os requisitos acima aludidos, não poderá ser considerado um título executivo válido, sendo nula, por força do art. 618, I, do CPC, a execução promovida por seu intermédio.

### 2.3.6. Efeitos

---

<sup>43</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito Civil**. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 318-319.

<sup>44</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 204.

Segundo Reverendo e Akaoui, como o compromisso de ajustamento de conduta consiste num instrumento extrajudicial de resolução de conflitos, um de seus efeitos consiste na vedação à propositura de ação civil pública, seja pelo Ministério Público ou por qualquer outro interessado legitimado, em face da patente falta de interesse processual. Segundo os referidos autores “não haverá qualquer interesse dos órgãos públicos colegitimados a propor ação civil pública para a obtenção daquilo que já pode ser executado por meio de documento com força executiva.”<sup>45</sup>

Tal entendimento, todavia, não é uniforme. Géber Mafra Rocha, por exemplo, ressalva que o direito de ação, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, há de ser resguardado em caso de violação da lei, de forma que não há como inviabilizar o ajuizamento de uma ação civil pública mesmo após a celebração de um compromisso de ajustamento de conduta<sup>46</sup>.

Outro efeito digno de destaque é a precisa delimitação da responsabilidade do compromissário, que passa a conhecer as exatas condições a que tem que submeter-se de forma a não ser acionado no juízo cível. Ressalte-se que, em face da tríplice forma de responsabilização ambiental prevista no art. 225, §3º, da Constituição Federal, o ajustamento firmado restringe-se à esfera cível, não tendo o condão de afastar uma eventual responsabilização do pactuante nas searas penal ou administrativa.<sup>47</sup>

## 2.4. Recomendação

### 2.4.1 Conceito, natureza jurídica e objeto

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/93) estabelece em seu art. 27, parágrafo único, inciso IV, que cabe ao Ministério Público, no exercício de suas

---

<sup>45</sup> AKAOUI, Vidal; REVERENDO, Fernando. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. P. 90.

<sup>46</sup> ROCHA, Géber Mafra. **O compromisso de ajustamento de conduta como mecanismo de resolução de conflitos ambientais**. Disponível em <<http://www.pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/8-5.pdf>>. Acesso em 10 de Out. 2010.

<sup>47</sup> AKAOUI, Vidal; REVERENDO, Fernando. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. P. 91.

atribuições, expedir “recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no *caput* deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito”.

No mesmo diapasão a Lei Complementar nº 75/93, prevê em seu art. 6º, inciso XX, que “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”.

Da mesma forma que os diplomas supracitados, boa parte das leis orgânicas que regulamentam os Ministérios Públicos de cada unidade da federação dispõem sobre o instituto em análise, reforçando a importância do mesmo para o adequado exercício das atribuições do *Parquet*. A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Ceará (Lei Complementar nº 72/08), por exemplo, repete em seu art. 117, parágrafo único alínea “a”, as mesmas disposições presentes na supramencionada LONMP (Lei 8.625/93).

Apresentando uma definição para o instituto, Osório Barbosa e Sérgio Monteiro Medeiros, lecionam que recomendação:

É o instrumento escrito pelo qual o órgão do Ministério Público da União indica, exorta, instrui ou orienta, sem a assunção imediata de resultado, pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, a que dêem trato especial ou tratem com certa consideração, serviços públicos ou de relevância pública, ou, ainda, com vista a que sejam respeitados bens, direitos e interesses cuja defesa incumbe à instituição, fixando prazo para tanto.<sup>48</sup>

Quanto à natureza jurídica do instituto, Elton Ghersel comenta que:

O conceito de mediação não é adequado para descrever a recomendação da LC n. 75/93, porque ela nem sempre envolve um interesse de terceiro. De fato, a recomendação pode ter por objeto o respeito de interesses, direitos e bens cuja defesa foi atribuída ao Ministério Público, resultando disso que não há atividade de mediação, pois o próprio órgão encarregado pela Constituição para a defesa do direito é o autor da recomendação. Também não parece exato qualificá-la como conciliação, porque não há na recomendação qualquer participação prévia do destinatário. A recomendação é um ato unilateral do Ministério Público, e a solução extrajudicial do conflito, que possa advir, lhe é posterior e independente.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> BRABOSA, Osório; MEDEIROS, Sérgio Monteiro. A recomendação como instrumento de atuação do Ministério Público da União. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 10, P. 208.

<sup>49</sup> GHERSEL, Elton. Ministério Público, meio ambiente e a Lei Complementar n. 75/93. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 4, P. 78.

Percebe-se, assim, que a recomendação tem como objetivo evidenciar ao seu destinatário qual é o entendimento jurídico do Ministério Público sobre determinado fato que, de alguma forma, reclame a atuação do *Parquet*. Desta forma, busca-se evitar que o recomendado venha a por em risco ou viole a ordem jurídica. Neste ponto, é importante ressaltar as importantes considerações de Geisa de Assis Rodrigues:

A recomendação não obriga o recomendado a cumprir os seus termos, mas serve como advertência a respeito das sanções cabíveis pela sua inobservância. É importante que a recomendação seja devidamente justificada, de modo a que possa convencer o recomendado de sua justeza. Em regra, é expedida nos autos do inquérito após a instrução, como força de evitar a propositura da medida judicial e quando não seja o caso de ajustamento de conduta, mas nada impede que a recomendação seja feita fora de uma investigação, ou até seja uma das primeiras diligências do inquérito civil.<sup>50</sup>

Do que foi exposto, fica claro a grande variedade de situações nas quais a recomendação pode ser utilizada. Em matéria de tutela ambiental não deixa de ser diferente, Paulo Afonso Leme Machado cita que o Ministério Público poderá expedir recomendações:

(...) para a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental ou sua reformulação; para o tipo de local e horário da audiência pública (a simples solicitação do Ministério Público da realização da audiência já a torna obrigatória); para a realização de inspeções em determinados locais ameaçados de terem o meio ambiente danificado ou onde o dano já foi produzido; para a apuração de infração administrativa contra o meio ambiente; para que o órgão público ambiental não expeça a licença, a autorização ou a permissão enquanto o inquérito civil não termine.<sup>51</sup>

#### 2.4.2. Destinatários e resposta à recomendação

Como a recomendação versa sobre qualquer direito ou interesse sob tutela do Ministério Público, ela poderá ser emitida em face de qualquer um, pessoa física ou jurídica, particular ou administração pública, que viole, ainda que potencialmente tais direitos ou interesses.

Uma vez cientificado da recomendação, será de suma importância a análise da resposta oferecida pelo destinatário, haja vista ser esta que irá definir o tipo de postura a ser

---

<sup>50</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 217.

<sup>51</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009. P. 374.

adotado pelo membro do *Parquet*. Segundo Osório Barbosa e Sérgio Monteiro Medeiros, de acordo com a resposta oferecida, decidirá o membro do Ministério Público por uma das seguintes possibilidades:

a) convencido pela resposta, determinar o arquivamento dos elementos de convicção; b) tendo a causa da recomendação sido corrigida ou cancelada, deve seguir, também, o caminho do arquivamento; c) havendo conflito entre os posicionamentos jurídicos do recomendante e o do recomendado, ao primeiro somente restará ajuizar a ação judicial cabível, bem como fazer as representações devidas para aqueles que disponham de poder hierárquico sobre o recalcitrante, e ainda às corregedorias apropriadas e ao(s) tribunal(is) de contas com atribuição para apreciação futura dos atos questionados.<sup>52</sup>

### 2.4.3. Aspectos formais e efeitos

Nenhum dos dispositivos supramencionados que dispõe acerca do poder conferido ao Ministério Público de expedir recomendações faz qualquer alusão acerca da forma a ser adotada na confecção de tais instrumentos. Tal ausência de forma pré-estabelecida não constitui, todavia, qualquer empecilho ao uso ou eficácia da recomendação. Sobre este tema Osório Barbosa e Sérgio Monteiro Medeiros aduzem:

Um mínimo de formalidade, todavia, é indispensável, pois a forma escrita deve ser observada. Na prática, alguns preferem formato que se assemelha ao das portarias, com a exposição dos *considerando* seguido do pedido de providências. Outros utilizam ofício. Qualquer que seja a forma escolhida, todavia, o importante é que seja fundamentada, que sejam deduzidos os vícios (fatos que ensejaram sua expedição), com os fundamentos jurídicos respectivos, daí resultando o pedido de providências a serem adotadas.<sup>53</sup>

Quanto aos efeitos da recomendação, considerando o seu caráter informal, não decisório e não vinculante, a recomendação não tem o condão de criar, extinguir ou modificar qualquer situação jurídica, ficando a cargo do recomendado decidir se acata as sugestões do Ministério Público ou não. Todavia, a prática indica que há um número expressivo de recomendações que são voluntariamente atendidas pelos destinatários<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> BRABOSA, Osório; MEDEIROS, Sérgio Monteiro. A recomendação como instrumento de atuação do Ministério Público da União. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 10, P. 216-217.

<sup>53</sup> BRABOSA, Osório; MEDEIROS, Sérgio Monteiro. A recomendação como instrumento de atuação do Ministério Público da União. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 10, P. 217.

<sup>54</sup> GHERSEL, Elton. Ministério Público, meio ambiente e a Lei Complementar n. 75/93. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 4, P. 81.

É justamente a ausência de força coativa e a unilateralidade alguns dos principais pontos que distinguem a recomendação do compromisso de ajustamento de conduta. A esse respeito Geisa de Assis Rodrigues destaca:

Difere a recomendação do termo de ajustamento de conduta porque neste há eficácia de título executivo extrajudicial, o que dá maior garantia para o cumprimento do ajustado, ao passo que na representação nada protege o cumprimento da recomendação. Todavia, em sendo a recomendação unilateral, é mais fácil ser expedida do que um ajuste de conduta, que pressupõe a vontade do responsável. De qualquer maneira, a recomendação pode ser utilizada antes de se propor a ação, ou antes de se promover o ajuste, ou até mesmo para obter o cumprimento do ajustado.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010. P. 217.

### 3. CASOS PRÁTICOS

#### 3.1. Inquérito Civil: Dunas do Cocó.

Antes de configurar-se como a atual metrópole tal qual a conhecemos, Fortaleza possuía um vasto campo de dunas, o qual se estendia entre as desembocaduras dos rios Cocó e Ceará. Com o passar do tempo, grande parte deste campo de dunas foi sendo suprimido e aterrado em decorrência de fatores como: construção de salinas, nucleação da vila ao redor do Forte de Nossa Senhora da Assunção, expansão da cidade, mineração, construções portuárias e estruturas costeiras, rede ferroviária, loteamentos e especulação imobiliária.<sup>56</sup>

Um dos últimos resquícios do campo dunar da capital cearense encontra-se situado próximo às margens do Rio Cocó, sendo conhecido por parte da população como “Dunas do Cocó”. Todavia, em decorrência do avanço da especulação imobiliária na região, têm-se observado o aumento no número de construções e intervenções humanas no local, o que tem gerado a descaracterização e até mesmo supressão das dunas vegetadas lá presentes.

Em face de tais circunstâncias, o Ministério Público Federal recebeu uma série de representações que davam conta de supostas irregularidades observadas na ocupação da supramencionada área, principalmente em decorrência da instalação de condomínios residenciais. Com o intuito de apurar o suposto dano ambiental, foram instaurados inquéritos civis no âmbito do *Parquet* Federal (1.15.000.000808/2008-74, 1.15.000.001207/2008-89 e 1.15.000.000994/2009-22).

Não obstante as representações oferecidas fossem referentes a intervenções distintas na referida área, o Procurador da República Responsável pelo inquérito civil, Dr. Alessandro Wilckson Cabral Sales, tendo em vista a recorrência das denúncias, requisitou ao IBAMA a elaboração de um laudo técnico de caracterização ambiental de toda a área potencialmente ocupada por dunas (ANEXO A), a qual foi delimitada pela Av. Santos Dumont, pela margem esquerda do Rio Cocó, pelo Conjunto Habitacional “Cidade 2000” e pela Av. Dioguinho.

---

<sup>56</sup> BARBOSA, L. M; BARBOSA, A. E. M. **Estágios de alteração do campo de dunas costeiras em Fortaleza, Ceará** < <http://www.labogef.iesa.ufg.br/links/sinageo/aut/articles/265.pdf>>. Acesso em 28 Out. 2010.

Atendendo à requisição do *Parquet*, a autarquia ambiental elaborou um estudo técnico bastante esclarecedor, tendo, inclusive, elaborado um mapa indicativo das unidades geoambientais presentes na área, evidenciando a presença de dunas fixas e semi-fixas no interior do polígono estudado (ANEXO B). Em seu lado técnico, o IBAMA forneceu ainda uma série de outros dados técnicos importantes ao Ministério Público, tais como:

A área objeto do presente laudo é constituída em seus solos mais superiores de quase a sua totalidade por depósitos sedimentares resultantes de erosões eólicas. A exceção fica para os solos situados dentro do polígono indicado e à margem esquerda do Rio Cocó, ali sendo resultantes de depósitos fluviais.

Em média o Rio Cocó, no trecho referido tem uma largura entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros. Assim, nas áreas de depósitos fluviais existentes em sua margem esquerda, subtraídas as áreas de preservação permanentes (APPs) em certos trechos, fora as ocupadas por vegetações de manguezais, sobram áreas passíveis de autorizações para o uso alternativo de seus solos.

Quanto ao restante da área, toda co formação de solos resultados por depósitos eólicos, dependendo do tipo de ocupação e depois de estudos de impactos ambientais, entendemos serem passíveis de ocupações os solos da área de berma contida no polígono referido no presente estudo.

(...) “as áreas de Preservação Permanente do interior do polígono de estudo, solicitado pelo MPF, confrontando-se a realidade em Agosto de 1968 com a atual, aquelas áreas de APPs foram seriamente agredidas e desrespeitadas em todo o tempo com referência à legislação em vigor. Exceção ocorrida nas áreas de depósitos fluviais da margem esquerda do Rio Cocó, contida no interior do mencionado polígono.

O IBAMA confeccionou ainda um outro laudo técnico complementando o anterior, trazendo ao conhecimento do *Parquet* informações adicionais importantes, conforme observa-se no seguinte trecho:

Essa área integra uma zona da cidade de Fortaleza que vem apresentando um crescente processo de ocupação e especulação imobiliária, principalmente a partir da instalação da Av. Dr. Aldy Mentor, que se inicia na Av. Das Castanholeiras e se estende até a Av. Zezé Diogo, na Praia do Futuro, cortando em quase toda a sua extensão o campo de dunas fixas. A partir da Instalação desta avenida se intensificaram as intervenções em Áreas de Preservação Permanente, tais como, entre outras: desmatamento de dunas, aterro e construção sobre dunas, retirada de areia, ocupação de APP de Lagoas Interdunares (Lagoa do Gengibre).

Além das intervenções anteriormente mencionadas também são constatadas intervenções na APP do Rio Cocó com destruição de manguezal, instalação de residências e de barracas destinadas ao lazer, principalmente na zona estuarina do referido rio bem como construção de barracas destinadas ao lazer na zona de berma da faixa praial da Praia do Futuro.

Todas estas intervenções, intensificadas a partir do processo de expansão urbana da cidade sobre a área em questão, têm sido a principal causa para a degradação dos ecossistemas existentes e vem contribuindo para a descaracterização da paisagem e para a conseqüente perda da biodiversidade local.

Desta forma, a dinâmica dos eventos naturais que inicialmente agiram no modelado das unidades geoambientais pretéritas da área, foram ao longo dos tempos, substituídas pelos agentes naturais modeladores das atuais morfologias, consideradas de extrema instabilidade que, atualmente, vem sendo submetidas a uma intensa carga de intervenções antrópicas que têm produzido diversos níveis de degradação

sobre os ecossistemas existentes e contribuído para um cenário em que, entre outros aspectos, podemos citar a descaracterização dos atributos naturais da paisagem litorânea e a perda da biodiversidade.

A partir do caso ora analisado, é fácil perceber a importância que tem o inquérito civil para a investigação e coleta de elementos de convicção e provas acerca de agressões ao meio ambiente, principalmente se considerarmos o fato de que neste instrumento apuratório pode atuar não só o Ministério Público, como também, a partir da requisição deste (subitem 2.2.4), outras instituições e órgãos da Administração Pública especializados na área ambiental, o que confere uma robustez ainda maior às conclusões acerca de danos ao meio ambiente.

Os estudos técnicos colacionados aos procedimentos administrativos em comento comprovaram a ocorrência de danos ambientais no interior da área delimitada pelo *Parquet*, motivo pelo qual a instituição, em respeito à proteção legal dispensada às dunas e à vegetação que lhes dá estabilidade, mormente o disposto nos arts. 2º, alínea f e 3º, alínea b, da Lei n.º 4.771/65<sup>57</sup>, bem como às resoluções 302<sup>58</sup> e 303<sup>59</sup> do CONAMA, interpôs uma ação civil pública requisitando ao Poder Judiciário a imposição das medidas necessárias ao término da cadeia de degradação existente naquela região e à manutenção da integridade dos ecossistemas ainda não degradados, preservando-os para a presente e para as futuras gerações, como impõe a Constituição Federal.

### 3.2. Compromisso de Ajustamento de Conduta: Poluição sonora

Estabelece o inciso III, do art. 3º, da Lei nº 6.938/81 que se considera 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

<sup>57</sup> **Art. 2º:** Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

**Art. 3º:** Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: b) a fixar as dunas.

<sup>58</sup> **Art. 3º:** Constitui Área de Preservação Permanente a área situada: IX - nas restingas: b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

<sup>59</sup> **Art. 3º:** Constitui Área de Preservação Permanente a área situada: XI - em duna.

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.

Do exposto no trecho legal supratranscrito, percebe-se que os ruídos também enquadram-se na categoria de agentes poluentes. Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo, pode-se afirmar que “som é qualquer variação de pressão (no ar, na água...) que o ouvido humano possa captar, enquanto ruído é o som ou o conjunto de sons indesejáveis, desagradáveis, perturbadores”.<sup>60</sup>

O controle da poluição sonora tem sido uma preocupação constante de nossa sociedade atual, principalmente nos grandes centros urbanos, onde os ruídos decorrentes da crescente aglomeração de indivíduos têm gerado gravíssimos prejuízos físicos e psicológicos aos seres humanos e abalado o meio ambiente sonoro.

É o que se observa também em Fortaleza, capital que, segundo a pirâmide de riscos da Organização Mundial da Saúde (OMS), numa escala de cinco graus, atinge o terceiro patamar, com boas chances de chegar ao quarto. Isso significa que a população está exposta a decibéis bem acima do suportado pela audição, sendo vítima do desconforto auditivo, do estresse, alterações da pressão arterial e do sistema nervoso.<sup>61</sup>

Este quadro de desconforto acústico presente nesta capital torna-se ainda mais notório nos locais onde existem casas de show e durante a realização de grandes eventos como o “Ceará Music” e o Fortal. Em tais situações, o nível de ruído produzido tende a ser nocivo não só para os participantes do evento, como também para toda a vizinhança. No caso do “Ceará Music”, há ainda o agravante de bem próximo ao local dos shows estar localizada a Santa Casa de Misericórdia de Fortaleza.

Atento a este quadro, o Ministério Público do Estado do Ceará, por intermédio do Promotor de Justiça Dr. José Francisco de Oliveira Filho, titular da 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano de Fortaleza, celebrou um compromisso de ajustamento de conduta (ANEXO C) com os responsáveis pela realização do “Ceará Music”, a empresa JD&E Edições, Gravação, Distribuição e Promoções Ltda, e o Marina Park Hotel.

No ajustamento firmado, os responsáveis pelas empresas supramencionadas comprometeram-se a adequar o nível dos sons e ruídos propagados pelo evento aos limites estabelecidos pela legislação municipal, principalmente pelo Código de Obras e Posturas do

---

<sup>60</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 161.

<sup>61</sup> **Carta acústica: Poluição sonora na capital chega a nível de alto risco**. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=849324>>. Acesso em 24 de Out. 2010.

Município (Lei 5.530/81)<sup>62</sup> e pela Lei 8.097/97<sup>63</sup>. Caso assim não procedessem, a cláusula quinta do compromisso firmado, estabeleceu para os compromissários a obrigação de transferir o evento para outro local.

Previu também o ajuste a obrigação dos compromissários de adotar uma série de medidas para evitar a propagação dos sons e ruídos do evento até a Santa Casa de Misericórdia. Tais medidas incluíam a construção de anteparos ao lado do palco principal, bem como o isolamento acústico e climatização das dependências do hospital, sem que com isso fosse promovida qualquer alteração na fachada do prédio.

Ficou, outrossim, acordado a disponibilização, pelos realizadores do evento, dos recursos e da estrutura necessária à fiscalização do nível de sons e ruídos produzidos pelo evento, os quais não poderiam ultrapassar 55 dB(A) (cinquenta e cinco decibéis), considerando-se a média logarítmica dos valores obtidos no exterior do prédio Santa Casa de Misericórdia durante os dias de realização do evento.

No compromisso de ajustamento firmado foi ainda estabelecida a multa diária de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) a ser paga pelos realizadores do evento no caso de descumprimento das obrigações por eles assumidas na mesma ocasião. Tal penalidade, entretanto, não chegou a ser aplicada em face do cumprimento das obrigações assumidas pelos compromissários.

Percebe-se no caso em tela que a utilização do compromisso de ajustamento de conduta não consiste numa licença para o compromissário “degradar de forma controlada” ou “poluir dentro do limite aceitável”. Como já foi abordado neste trabalho (subitem 2.3.1), em decorrência da indisponibilidade dos direitos aos quais se presta a tutelar, o compromisso de ajustamento de conduta não pode ser elaborado fazendo-se concessões que impliquem o desatendimento, mesmo que parcial, do que é estabelecido pela legislação pertinente.

---

<sup>62</sup> **Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza (Lei Municipal número 5.530/81): Art. 617** - É proibido perturbar o bem-estar e o sossego público ou da vizinhança, com ruídos, algazarras, barulhos ou sons de qualquer natureza, produzidos por qualquer forma, que ultrapassem os níveis máximos de intensidade fixados nesta lei; **Art. 626** - consideram-se prejudiciais à saúde, à segurança e ao sossego público, os sons e ruídos que: a) atinjam, no ambiente exterior do recinto em que têm origem, nível de som de mais de 10 decibéis (db) acima do ruído de fundo existente no local, sem tráfego; b) independentemente do ruído de fundo, atinjam no ambiente exterior do recinto em que tem origem mais de 70 db durante o dia e 60 db à noite.

<sup>63</sup> **Art. 3º:** O nível máximo de som permitido a alto falantes, rádios, orquestras, instrumentos isolados, bandas, aparelhos ou utensílios sonoros de qualquer natureza usados em residências, estabelecimentos comerciais e de diversões públicas, festivais esportivos, comemorações e atividades congêneres passa a ser de setenta decibéis na escala de compensação A(70dBA) no período diurno de 6:00 às 22:00hs, medidos a 2,0m dos limites do imóvel onde se encontra a fonte emissora. No horário, noturno compreendido entre 22:00 e 6:00h, o nível máximo de som é de sessenta decibéis na escala de compensação A(60dBA), medidos a 2,0m dos limites do imóvel onde se

### 3.3 Recomendação: Pecuária e desmatamento na Amazônia

Segundos dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, de 2000 a 2008, o desmatamento na Amazônia brasileira cresceu a uma média anual de 18.786 quilômetros quadrados. Extrapolando tal média para valores absolutos, isso indica que, durante esse mesmo período, 169.072 quilômetros quadrados de florestas foram completamente destruídos, uma área maior que a do estado do Acre.<sup>64</sup>

No ano de 2003, uma pesquisa promovida pelo Banco Mundial demonstrou a correlação existente entre o desmatamento da floresta amazônica e a expansão da pecuária no bioma. A substituição da floresta por pastagens seria fruto da lucratividade da atividade, estimulada pelo baixo custo do desmatamento de novas áreas em relação à recuperação e aumento da produtividade das pastagens já existentes.<sup>65</sup>

Tal quadro revela-se ainda mais gravoso a partir da constatação de que a grande maioria das propriedades rurais envolvidas na exploração da atividade agropecuária na região amazônica não possuem qualquer licença ambiental. No Pará, segundo dados colhidos pelo Ministério Público Federal em 2008 junto ao Instituto IMAZON (Instituto do Homem e do Meio ambiente na Amazônia), das mais de 220.000 (duzentas e vinte mil) propriedades rurais do estado, apenas 69 estavam licenciadas.<sup>66</sup>

Ciente desse grave problema, de acordo com informações extraídas de site mantido pelo Ministério Público Federal, a Procuradoria da República do Estado do Pará, em 1º de junho de 2009, ajuizou ações civis públicas contra 11 frigoríficos e 20 fazendas de gado, responsáveis pelo desmatamento de 157 mil hectares no estado, para que pagassem R\$ 2 bilhões como indenização pelos danos ambientais causados.<sup>67</sup>

Ocorre que os procuradores responsáveis pela propositura das ACPs, percebendo que o problema do desmatamento do bioma amazônico em decorrência da

---

encontrar a fonte emissora, sendo o nível máximo de 55dBA, medidos dentro do limite do imóvel onde dá o incômodo.

<sup>64</sup> Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Estimativas Anuais desde 1988 até 2009**. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2009.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm)>. Acesso em: 26 de out. 2010).

<sup>65</sup> MARGULIS, S. **Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira**. 1ª Ed. Brasília: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/79104.pdf>>. Acesso em: 26 de out. 2010.

<sup>66</sup> AVELINO, Daniel César Azeredo. **Caso bois do desmatamento**. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.gov.br/noticias/2010/ppt/Apresentacao%20caso%20pecuaria-14-jan-10.ppt/view>>. Acesso em 28 de Out. 2010.

atividade pecuária era bem mais complexo, envolvendo uma extensa cadeia produtiva, resolveram adotar medidas extrajudiciais com o intuito de resultados mais satisfatórios.

Assim, o *Parquet* federal empenhou-se no rastreamento de todas as empresas que adquiriam carne ou qualquer outro produto de origem bovina proveniente das fazendas que desmatavam ilegalmente a Amazônia. De posse de documentos que comprovavam as relações de compra e venda, o MPF expediu recomendações a 69 empresas, entre elas grandes supermercados, para que evitassem comprar produtos pecuários oriundos de fazendas sem licença ambiental, sob pena de também serem incluídas no pólo passivo das ACPs propostas.

Quanto aos resultados obtidos com as recomendações, consoante informações extraídas do site da campanha “Carne Legal”:

Em resposta às recomendações, as três maiores redes de varejo do país suspenderam a compra de carne dos 11 frigoríficos do Pará, e, meses depois, a Associação Brasileira de Supermercados lançou um programa de certificação de produção responsável na cadeia bovina, abordando aspectos ambientais, sociais e sanitários. Empresas como a Nike e a Timberland passaram a cobrar de fornecedores que o couro vendido não fosse de gado oriundo de áreas desmatadas ilegalmente.<sup>68</sup>

Em 19 de junho de 2009, 35 empresas confirmaram boicote aos bois do desmatamento. Além do Pão de Açúcar, Carrefour e Wal-Mart, supermercadistas, atacadistas e indústrias de todo o país já comunicaram a suspensão da compra de carne dos frigoríficos e fazendas processados. Vicunha Têxtil, Vulcabrás, Ypê, Sadia e Gelita do Brasil (responsável por 15% da gelatina mundial) estão entre as empresas que atenderam à recomendação do MPF.<sup>69</sup>

Importa consignar que as medidas extrajudiciais adotadas pelo MPF envolveram não só a expedição de recomendações a redes varejistas, mas também a celebração de compromissos de ajustamento de conduta, principalmente com os pecuaristas e frigoríficos. Nos ajustamentos firmados, entre outros pontos, os produtores rurais comprometem-se a fazer o Cadastro Ambiental Rural e a regularizar seu passivo ambiental. Já os frigoríficos assumiram a responsabilidade de só adquirir gado de fazendas legalizadas, bem como o de informar aos consumidores e varejistas a origem dos produtos vendidos.

Diante de tais iniciativas, os esforços do Ministério Público Federal e os seus desdobramentos ganharam bastante destaque na mídia, inclusive internacional (ANEXO D), fato este que estimulou ainda mais a adoção de posturas ambientalmente corretas por parte

---

<sup>67</sup> Extraído de site mantido pelo Ministério Público Federal. **Campanha Carne Legal**. Disponível em: <<http://www.carnelegal.mpf.gov.br/historico/ajuste-de-conduta>>. Acesso em 28 de Out. de 2010.

<sup>68</sup> Extraído de site mantido pelo Ministério Público Federal. **Campanha Carne Legal**. Disponível em: <<http://www.carnelegal.mpf.gov.br/historico/ajuste-de-conduta>>. Acesso em 28 de Out. de 2010.

<sup>69</sup> Extraído de site mantido pelo Ministério Público Federal. **Campanha Carne Legal**. Disponível em: <<http://www.carnelegal.mpf.gov.br/compromissos/pontos-de-venda>>. Acesso em 28 de Out. de 2010.

das empresas envolvidas na cadeia produtiva dos produtos agropecuários, além de ter contribuído ainda mais para alertar potenciais consumidores acerca dos efeitos positivos de uma compra consciente.

O Grupo Pão de Açúcar, por exemplo, desenvolveu o programa “Qualidade desde a Origem”, que controla toda a cadeia produtiva da carne colocada à venda em sua rede de supermercados. A empresa disponibiliza em seu site informações sobre todas as fazendas das quais adquire produtos bovinos, comprometendo-se ainda a acompanhar a produção dos mesmos desde o processo de inseminação até o abate do gado<sup>70</sup>.

Este caso prático ilustra como poucos a eficácia que a recomendação pode ter quando sabiamente manejada, principalmente quando a mesma tem como destinatário empresas. Isso porque vivemos numa época em que se cobra cada vez mais responsabilidade socioambiental do setor privado e, nenhuma empresa, por mais avessos que seus gestores possam ser à questão ambiental do ponto de vista pessoal, quer ter sua marca associada a qualquer tipo de dano ao meio ambiente, pois isto certamente gerará uma rejeição a seus produtos e serviços, ocasionando grandes prejuízos econômicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo pode-se perceber que a configuração de um novo perfil de atuação do Ministério Público, principalmente com o advento da Constituição de 1988, foi, de fato, acompanhado pela disponibilização de novos e importantes instrumentos extrajudiciais para que o *Parquet* lograsse êxito no cumprimento de suas inovadoras funções institucionais.

Estas ferramentas conferem uma autonomia ainda maior à instituição, que passa a contar com um número maior de opções, desvinculadas da apreciação do Poder Judiciário, para a efetiva tutela dos direitos e interesses transindividuais, entre os quais inclui-se o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O inquérito civil, por exemplo, possibilita que aquele que o preside, seja Promotor ou Procurador da República, conduza as investigações de maneira mais eficiente, livrando-se das restrições impostas pelas provas pré-constituídas por outros órgãos, produzidas muitas vezes sem a requisição do *Parquet* ou sem atender às especificações desejáveis ao convencimento do mesmo.

Por outro lado, o poder requisição conferido ao *Parquet* no âmbito do inquérito civil, por permitir a utilização de serviços temporários e meios materiais da administração pública, possibilita a superação de carências na estrutura de apoio especializado da instituição. Uma vez que esta, infelizmente, nem sempre encontra-se suficientemente aparelhada para a investigação de condutas nocivas ao meio ambiente, as quais, por sua própria natureza e complexidade, exigem conhecimentos diversos e a atuação de profissionais de várias áreas para que sejam adequadamente avaliadas.

Esta forma autônoma e eficiente de investigar e avaliar a ocorrência de possíveis lesões e ameaças aos bens ambientais contribui sobremaneira para o sucesso das ações que eventualmente possam originar, evitando o ajuizamento temerário de ações em matéria ambiental. Além disso, a eficiente coleta de evidências por ocasião dos procedimentos administrativos investigatórios poderá fornecer elementos valiosos para a celebração de um compromisso de ajustamento de conduta ou para a expedição de uma recomendação.

Quanto ao compromisso de ajustamento de conduta, diante do que foi exposto, é fácil perceber a utilidade do mesmo para a preservação do meio ambiente. Em primeiro

---

<sup>70</sup> Informação extraída de site mantido pelo Grupo Pão de Açúcar. Disponível em: <<http://www.qualidadedesdeorigem.com.br/fase3/carne-programa.htm>>. Acesso em 01 de Nov. 2010.

lugar, ao obter-se do degradador do meio ambiente o compromisso de amoldar sua conduta às exigências legais, evita-se que se dê início a mais litígio judicial, que, em virtude da já conhecida morosidade característica dos processos judiciais brasileiros, nem sempre está apto a propiciar uma efetiva proteção dos bens e interesses ambientais. É preciso sempre estar atento ao fato de que os conflitos ambientais, mais do que outros de natureza diversa, reclamam uma rápida solução.

Além disso, a utilização do compromisso de ajustamento é uma das maneiras mais simples e eficazes de se dar concretude a um dos princípios basilares do direito ambiental: o princípio da prevenção. Com efeito, ao se estipular uma série de obrigações de não fazer ao compromissário, como não lançar seus efluentes num rio, não emitir ruídos acima dos níveis legais, não construir em determinadas áreas protegidas, efetua-se a tutela do meio ambiente da forma mais desejável e eficaz possível, qual seja evitando que o dano chegue a ocorrer.

Quanto ao instituto da recomendação, percebe-se que é uma ferramenta que veio para ficar, possuindo as mesmas vantagens que o compromisso de ajustamento de conduta no que pertine a rápida solução do conflito e à materialização do princípio da prevenção. Apesar de não gozar da natureza de título executivo e, conseqüentemente, não gozar da mesma coercibilidade do ajustamento, o instituto já demonstra uma grande utilidade por ser um dos primeiros instrumentos aptos a marcar o posicionamento do Ministério Público em relação a determinado fato, abrindo, assim, o canal de comunicação entre o Ministério Público e eventuais degradadores, cientificando-os da possível irregularidade de seus comportamentos e do que é necessário fazer para adequá-los à legislação.

Por fim, ressalte-se que a demonstração das vantagens e do alcance dos mecanismos extrajudiciais à disposição do *Parquet* para a tutela ambiental não tem o escopo de esgotar a utilidade de instrumentos judiciais, como a ação civil pública, tampouco de esvaziar a importância da atuação de outras instituições, públicas ou privadas, e da própria sociedade civil nessa seara.

Muito pelo contrário, é preciso destacar, conforme faz o próprio texto constitucional, que para uma concreta proteção do meio ambiente é imprescindível a atuação conjunta do máximo de agentes possíveis, os quais devem estar cada vez mais conscientes da importância de suas ações e das ferramentas que dispõem para o alcance de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## REFERÊNCIAS

AKAOUI, Vidal; REVERENDO, Fernando. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. P. 61-62.

ALMEIDA, João Paulo Batista de. O inquérito civil como instrumento de investigação do Ministério Público In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Cap. 17, P. 365.

AVELINO, Daniel César Azeredo. **Caso bois do desmatamento**. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.gov.br/noticias/2010/ppt/Apresentacao%20caso%20pecuaria-14-jan-10.ppt/view>>. Acesso em 28 de Out. 2010.

BARBOSA, L. M; BARBOSA, A. E. M. **Estágios de alteração do campo de dunas costeiras em Fortaleza, ceará** <<http://www.labogef.iesa.ufg.br/links/sinageo/aut/articles/265.pdf>>. Acesso em 28 Out. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 07 de Set.2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 72/2008**. Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Ceará. Disponível em: < <http://www.pgj.ce.gov.br/servicos/legislacao/compilado/do20081216p01.pdf>>. Acesso em 28 de Set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 75/93**. 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 28 de Set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.771/65**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771compilado.htm)>. Acesso em 26 de Out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.530/81**. Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza. <http://www.pm.ce.gov.br/subordinados/cpma/Leis%20de%20Interesse%20da%20Poluicao%20Sonora.pdf>>. Acesso em 26 de Out. 2010

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938/81**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938compilada.htm) >. Acesso em 28 de Set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347/85**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069/90.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em 17 de Set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078/90.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm) >. Acesso em 19 de Set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.097/97.** Dispõe sobre medidas de combate à poluição sonora no Município de Fortaleza. Disponível em: <http://www.pm.ce.gov.br/subordinados/cpma/Leis%20de%20Interesse%20da%20Poluicao%20Sonora.pdf>>. Acesso em 26 de Out. 2010

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.625/93.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm) >. Acesso em 30 de Set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução 23/2007 Conselho Nacional do Ministério Público.** Disponível em:<[http://www.cnmp.gov.br/conselhos/cnmp/legislacao/resolucoes/pdfs-deresolucoes/res\\_cnmp\\_23\\_2007\\_09\\_17.pd](http://www.cnmp.gov.br/conselhos/cnmp/legislacao/resolucoes/pdfs-deresolucoes/res_cnmp_23_2007_09_17.pd)> Acesso em 02 de Out. de 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução 302/2002 CONAMA.** Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30202.html> >. Acesso em 05 de Nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução 303/2002 CONAMA.** Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html> >. Acesso em 05 de Nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 152.447/MG**, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/08/2001, DJ 25/02/2002, p. 203. Disponível: <[http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=RESP 199700753409](http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=RESP 199700753409)>. Acesso em 23 de Set.2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 605323/MG**, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/08/2005, DJ 17/10/2005, p. 179. Disponível em: < [http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\('RESP'.clap.+ou+'RESP'.clas.\)+e+@num='605323'\)+ou+\('RESP'+adj+'605323'.suce.\)](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=(('RESP'.clap.+ou+'RESP'.clas.)+e+@num='605323')+ou+('RESP'+adj+'605323'.suce.)>) >. Acesso em 02 de Out.2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAPPELLI, Sílvia. **Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente.** Disponível em < [http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/7/27987/ATUACAO\\_EXTRAJUD.pdf](http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/7/27987/ATUACAO_EXTRAJUD.pdf)>. Acesso em 19 de set. 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 8ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

**GARCIA, Emerson. Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

GAVRONSKY, Alexandre Amaral. **Manual de atuação em tutela coletiva para o Ministério Público Federal**. Disponível em <[http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/areade-atuacao/direitoshumanos/arquivos/Manual\\_Atuario\\_Tutela\\_Coletiva\\_MPF.pdf](http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/areade-atuacao/direitoshumanos/arquivos/Manual_Atuario_Tutela_Coletiva_MPF.pdf)>. Acesso em 22 de SET. 2010.

GHERSEL, Elton. Ministério Público, meio ambiente e a Lei Complementar n. 75/93. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al. (coord.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

INPE. **Estimativas anuais de desmatamento na Amazônia desde 1988 até 2009**. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2009.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm)>. Acesso em: 26 de out. 2010).

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. P. 19.

MARGULIS, S. **Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira**. 1ª Ed. Brasília: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/79104.pdf>>. Acesso em: 26 de out. 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Ministério Público**. 7ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **O inquérito Civil**. 3ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 5ª ed. rev. atual. e ampli. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, Alexandre de Moraes. **Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Reportagem extraída da internet. **Poluição sonora na capital chega a nível de alto risco**. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=849324>>. Acesso em 24 de Out. 2010.

ROCHA, Géber Mafra. **O compromisso de ajustamento de conduta como mecanismo de resolução de conflitos ambientais**. Disponível em <<http://www.pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/8-5.pdf>>. Acesso em 10 de Out. 2010.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil Pública e termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.). **Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

Site mantido pelo Grupo Pão de Açúcar. Disponível em: <<http://www.qualidadedesdeorigem.com.br/fase3/carne-programa.htm>>. Acesso em 01 de Nov. 2010.

Site mantido pelo Ministério Público Federal. **Campanha Carne Legal**. Disponível em: <<http://www.carnelegal.mpf.gov.br/historico/ajuste-de-conduta>>. Acesso em 28 de Out. de 2010.

Site mantido pelo Ministério Público Federal. **Campanha Carne Legal**. Disponível em: <<http://www.carnelegal.mpf.gov.br/compromissos/pontos-de-venda>>. Acesso em 28 de Out. de 2010.

SOARES, José Luiz de Oliveira. **A atuação do Ministério Público nos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em <[http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_16-17/Cap-5-Jose\\_Luiz\\_Soares.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_16-17/Cap-5-Jose_Luiz_Soares.pdf)>. Acesso em 12 set. 2010.

VASCONCELLOS, Emanuelli Berrueta de. **O Ministério Público na tutela do meio ambiente.** Disponível em <[http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao\\_noticia/emanuelli.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/emanuelli.pdf)>. Acesso em 14 set. 2010.

# **ANEXOS**

**Anexo A – Requisição MPF**

**Anexo B – Mapa IBAMA**

**Anexo C – Compromisso de Ajustamento “Ceará Music”**

**Anexo D – Matérias Jornalísticas**

# ANEXO A

NO	02207.903570/2008-74
IBAMA/CE	IBAMA/SENADOR - SUP. ESTADUAL/CE
DATA	

SEM EFEITO

SEM EFEITO

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

OFÍCIO Nº 2838/2008 – MPF/PRDC/CE  
Ref. Proc.: 1.15.000.000808/2008-74

IBAMA - SUPES/CE	
Proc. Nº	16.931/08
Fp	01

Fortaleza, 14 de julho de 2008

**Senhor Superintendente,**

Cumprimentando-o, visando instruir procedimento administrativo em curso nesta Procuradoria da República, requisito a V. S<sup>a</sup>. que determine a realização de um laudo completo de caracterização ambiental, com a descrição dos ecossistemas encontrados e, especificamente, com a definição das áreas de preservação permanente localizadas, devendo, também, esclarecer se existem ocupações indevidas em áreas de preservação permanente e, havendo, individualizá-las, referente a seguinte área localizada no município de Fortaleza:

“uma área delimitada pela margem direita da Avenida Santos Dumont, a partir da altura em que está localizado o Conjunto Habitacional “Cidade 2000”, até a Avenida Dioguinho; em direção até as margens do Rio Cócó, atingindo toda a sua extensão até a sua foz, conforme delineado na imagem em anexo”.

O referido laudo técnico deverá ser encaminhado ao Ministério Público Federal no prazo corrido de, no máximo, 30 (trinta) dias, somente sendo possível qualquer dilação de prazo mediante pedido fundamentado do Ibama, com a especificação dos motivos referentes à impossibilidade de atendimento tempestivo da presente requisição.

Atenciosamente,

**ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES**  
PROCURADOR DA REPÚBLICA

Ilmo. Sr.  
**DR. RAIMUNDO BONFIM BRAGA**  
**DD. SUPERINTENDENTE DO IBAMA NO CEARÁ**  
Nesta

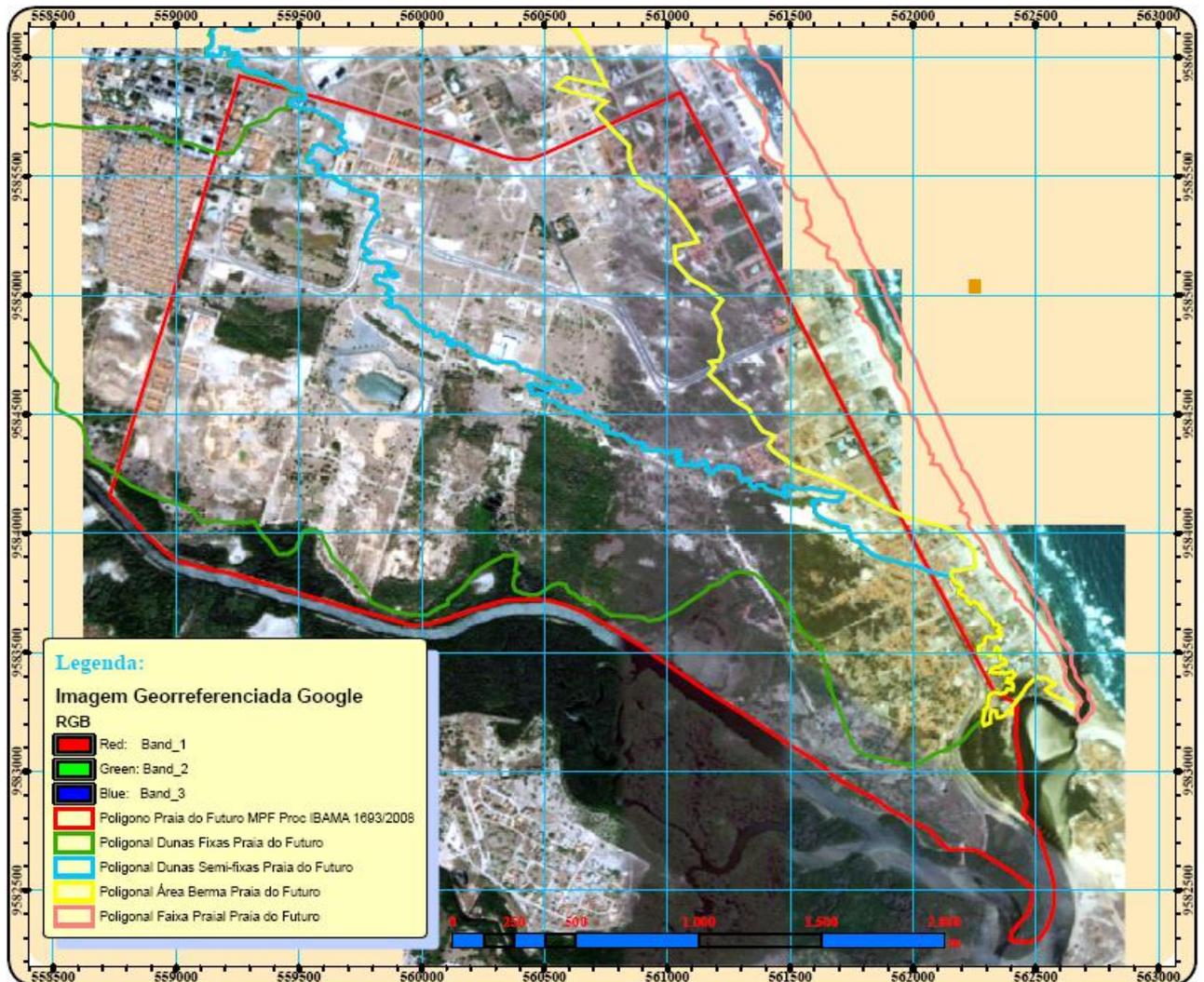
Rua João Brígido, 1260 – Joaquim Távora – Fortaleza-CE fone: (085) 266 7300  
E-mail: [alessander@prce.mpf.gov.br](mailto:alessander@prce.mpf.gov.br) Web: <http://www.pgr.mpf.gov.br/prce>

A Assessoria.  
Formado documento

Em 15/07/08  
*maulau*

MARLENE RICHARDO ABREU  
Razo. Subst. Coord.  
Matric. 006850713  
SUPES/IBAMA/CE

## ANEXO B



**Anexo B** - Mapa indicando as unidades geoambientais encontradas no interior do polígono estudado pelo IBAMA (polígono vermelho): dunas fixas (polígono verde), dunas semi-fixas (polígono azul), área de berma (polígono amarelo).

## ANEXO C

### TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Aos 9 (nove) dias do mês de julho de 2009, nesta cidade e comarca de Fortaleza, no Edifício Airton Castelo Branco Sales, Sede da Procuradoria Geral de Justiça, na sala das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano da Comarca da Capital, às 09h45min, onde presente se achava o Promotor de Justiça Dr. **JOSÉ FRANCISCO DE OLIVEIRA FILHO**, titular da **2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano da Comarca da Capital**, com amparo nos termos do art. 129, IX, da Constituição Federal c/c o art. 130, IX, da Constituição do Estado do Ceará; o art. 25 da Lei Orgânica Nacional; o art. 52, XX, do Código Estadual do Ministério Público, e o art. 4º e seguintes da Lei Estadual nº 13.195/2002, compareceram o Sr. **EBERTH TELES SANTOS**, brasileiro, casado, empresário, residente e domiciliado na rua Paula Ney, nº 599, apt. 1402, bloco B, Aldeota, CEP 60140-200, representante legal da empresa **”JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA”**, CNPJ nº 04.140.707.0001-61, com sede na Avenida Dom Luiz, nº 500, sala 1807, Meireles, e a Srª. **ELISA MARIA GRADVOHL BEZERRA**, brasileira, casada, empresária, residente na rua Henriqueta Galeno, nº 289, Aldeota, nesta urbe, RG 155.402/SSP/CE, CPF nº 111.237.453-15, representante legal do **“MARINA PARK HOTEL”**, CNPJ nº 07.334-6000/0001-35, Centro, com sede na Avenida Presidente Castelo Branco doravante denominados **COMPROMISSÁRIOS**, acompanhados da Drª. **MARIA THÉA MOREIRA CATUNDA PINHO**, brasileira, casada, advogada, OAB/CE nº 10138, residente e domiciliada nesta cidade de Fortaleza, pretendendo ajustar-se aos mandamentos legais sem necessidade de ajuizamento da ação civil pública de que trata a Lei Federal n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, para firmar o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, em verdade título extrajudicial, de conformidade com o disposto no parágrafo 6.º do art. 5.º, da Lei Federal, 7347/85, e art. 585, incisos III e VII, do CPC, nas seguintes condições:

**CLÁUSULA PRIMEIRA** – A empresa **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e o **MARINA PARK HOTEL** procederão isolamento acústico nos cômodos da Santa Casa de Misericórdia que abrigam enfermos, voltados para o lado do mar (ala norte), incluindo a climatização nesses aposentos durante os dias de realização do evento Ceará MUSIC, segundo prévia anuência em concordância da direção da aludida Santa Casa de Misericórdia, sem que se altere a estética da fachada do prédio da mesma, cabendo-lhes o custeio e o pagamento dos gastos adicionais com vistas à garantia do sossego e o bem-estar dos internos.

§ 1º - A empresa **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e o **MARINA PARK HOTEL**, compromissários não permitirão que a emissão ou propagação de sons ou ruídos durante a realização do evento CEARÀ MUSIC ultrapasse 55 dB(A) (cinquenta e cinco decibéis), usando a média logarítima na Santa Casa de Misericórdia durante os dias de realização do aludido evento neste ano de 2009.

§ 2º - A obrigação assumida no parágrafo anterior deverá constar obrigatoriamente como cláusula vinculante em eventual futuro empréstimo, cessão, ou transferência dos direitos sobre o evento CEARÀ MUSIC, transferindo a obrigação constante do presente título, de modo a ser obtida idêntica adequação de conduta por parte de terceiros, cessionários ou adquirentes.

**CLÁUSULA SEGUNDA** – Com o objetivo de prevenir a produção ou propagação de sons ou ruídos em níveis superiores aos estabelecidos pela legislação municipal, Código de

Obras e Posturas do Município, c/c Lei Município nº 8097/97, as Resoluções CONAMA 001/90 e 002/90 e as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas- ABNT, ou outra norma que venha disciplinar a produção de ruídos, desde que mais benéfica o meio ambiente e à saúde humana, durante a realização do evento CEARÀ MUSIC as empresas **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e **MARINA PARK HOTEL** realizarão os seguintes procedimentos no local de realização do evento:

1. Construção dos camarotes no local do evento, MARINA PARK HOTEL, em linha paralela à Santa Casa de Misericórdia, como forma de impedir ou evitar a propagação sonora conforme projeto que integrou o termo de compromisso de ajustamento de conduta anteriormente firmado no dia 4 de outubro de 2005;
2. Construção de uma barreira de 06 (seis) metros de altura ao longo da lateral do Marina Park Hotel, de acordo com o recuo do palco e paralela aos camarotes, objetivando a atenuação da propagação sonora, conforme o projeto constante do anexo nº 02 que integrou o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta anteriormente firmado no dia 4 de outubro de 2005;
  - 2.1. Fica estabelecido que a barreira prevista no item anterior deverá permanecer em conformidade com o projeto original, evitando-se a colocação sobre o passeio da via pública, como ficou verificado no evento do ano pretérito (2008).
3. Construção da estrutura do evento de forma a aproveitar o prédio onde funciona o Mucuripe Club, objetivando servir de anteparo para eventuais propagações sonoras conforme o projeto constante do anexo nº 02 que integrou o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta anteriormente firmado no dia 4 de outubro de 2005;
4. Manutenção da carga horária diária do evento em 12 (doze) horas.

**CLÁUSULA TERCEIRA** – Os **COMPROMISSÁRIOS** se obrigam com o órgão do Ministério Público de possibilitar o monitoramento *on line* do evento, devendo atender às seguintes exigências para a sua plena efetivação:

- Acesso a um ponto de energia (110/220V) com filtro de linha (4-5 tomadas)
- Acesso à Internet (ADSL ou 3G) com uma velocidade mínima de 4MB durante todo o evento (1 semana antes) através de um computador ou linha com endereço de IP disponível.
- Um posto ou local dedicado, com segurança, para colocar a unidade OPER@ e o microfone (se colocar o microfone em altura, precisa-se de montá-lo neste local)
- Disponibilidade de uma pessoa do evento para montar o sistema OPER@, resolver problemas de conexão internet, alimentação elétrica, etc.

**CLÁUSULA QUARTA** – As empresas **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e **MARINA PARK HOTEL** providenciarão o atendimento às exigências legais para instalação, operação e realização do evento CEARÀ MUSIC, nos termos das disposições da Lei Municipal nº 8257/99.

**CLÁUSULA QUINTA** - As empresas **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e **MARINA PARK HOTEL** providenciarão a transferência do evento **CEARÁ MUSIC** das instalações do Marina Park Hotel caso fique comprovado que não dispõe de condições de adequá-lo aos padrões sonoros previstos na Legislação Municipal, Código de Obras e Posturas, c/c a Lei 8097/97, as Resoluções 001 e 002, ambas de 1990, do CONAMA, e as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT, ou outra norma que venha disciplinar a produção de ruídos, desde que mais benéfica ao meio ambiente e /ou à saúde humana.

**CLÁUSULA SEXTA** – O presente título executivo não inibirá nem restringirá, de forma alguma, as ações de controle, monitoramento e fiscalização de qualquer órgão público, nem limita ou impede o exercício, por ele, de suas atribuições legais e regulamentares.

**CLÁUSULA SÉTIMA** – O Descumprimento ou violação de qualquer dos compromissos ora assumidos pelas empresas **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e **MARINA PARK HOTEL**, **compromissárias**, implicará, a título de **cláusula penal**, o pagamento de multa diária correspondente a **R\$ 2500,00 (dois mil e quinhentos reais)**, exigíveis enquanto perdurar a violação;

**CLÁUSULA OITAVA** – O descumprimento de qualquer das obrigações ora assumidas pelas empresas **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e **MARINA PARK HOTEL** implicará a sujeição das mesmas às medidas judiciais cabíveis, incluindo execução específica na forma estatuída no parágrafo 6.º do art. 5.º, da Lei Federal n.º 73.47/85 e incisos II e VII, do art. 585, do CPC.

**CLÁUSULA NONA** – A fiscalização do cumprimento do compromisso ora firmado será realizada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Serviços Urbanos – SEMAM e pelas Secretarias Executivas Regionais, segundo as respectivas competências, ou outro órgão ambiental, inclusive o Ministério Público.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – As empresas **JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA** e **MARINA PARK HOTEL**, **compromissárias** e promotoras do evento **CEARÁ MUSIC** reservarão, nas dependências do aludido evento, e sempre que possível nas proximidades dos demais órgãos ambientais presentes, um *stand* dotado da logística necessária, destinado ao Ministério Público Ambiental, objetivando a atuação do *Parquet*, em obediência ao *caput* desta cláusula.

**CLÁUSULA DÉCIMA** – O **MINISTÉRIO PÚBLICO**, através da 1ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Planejamento Urbano, poderá, diante de novas informações ou se as circunstâncias assim o exigirem, retificar ou complementar o presente compromisso, determinando outras providências que se fizerem necessárias, e dando prosseguimento ao procedimento administrativo, mediante prévia apreciação do Conselho Superior do Ministério Público.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA** – Fica consignado que os valores eventualmente desembolsados deverão ser revestidos em benefícios do FUNDO de DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS DO ESTADO DO CEARÁ – FDID.

Nada mais havendo a tratar, o Promotor de Justiça ordenou que se encerrasse o presente termo de compromisso de ajustamento, impresso em 3 (duas) vias, o que foi feito na forma e observadas às formalidades legais. Do que, para constar, lavrei o presente que, lido e

achado conforme, vai devidamente assinado pelas partes compromissárias e pelas testemunhas adiante assinadas. Eu, \_\_\_\_\_ Daniella Almeida Montenegro (Técnica Ministerial), o subscrevi.

**JOSÉ FRANCISCO DE OLIVEIRA FILHO**  
**Promotor de Justiça**

**EBERTH TELES SANTOS**  
**Representante Legal da "JD&E EDIÇÕES, GRAVAÇÃO,**  
**DISTRIBUIÇÃO E PROMOÇÕES LTDA"**

**Sr<sup>a</sup>. ELISA MARIA GRADVOHL BEZERRA**  
**Representante Legal do "MARINA PARK HOTEL"**

**Dr<sup>a</sup>. MARIA THÉA MOREIRA CATUNDA PINHO**  
**Advogada**

## ANEXO D



O Portal de Notícias da Globo

16/06/09 - 23h59 - Atualizado em 17/06/09 - 00h45

# Supermercados boicotam produtores de carne que devastam a Amazônia

Cadeias de supermercados passaram a exigir um certificado de origem da carne vendida diretamente ao consumidor, como forma de impedir o desmatamento da Amazônia causado pela pecuária.

**Vladimir Neto** Brasília

Criadores e frigoríficos estão se adaptando depressa às exigências, que surgiram a partir de ações do Ministério Público Federal e de entidades que combatem o desmatamento.

Tudo começou quando o Ministério Público Federal decidiu investigar fazendas produtoras de gado na Amazônia e flagrou cenas do gado sendo criado onde deveria haver floresta.

Em vez de árvores, grama, pastos enormes. A produção de gado, em áreas desmatadas ilegalmente, levou o Ministério Público a abrir processo contra 21 fazendeiros e 11 frigoríficos.

"Tem situações em que não tem como ter acordo, por exemplo, a fazenda em terra indígena, fazenda que cometeu crime ambiental", afirma o procurador do Ministério Público Federal, Daniel Azeredo.

Na Amazônia Legal, há 63 milhões de cabeças de gado, 30% de todo o rebanho nacional. Seguindo a rota dos caminhões, o Greenpeace descobriu que os chamados 'bois piratas' saem das fazendas e viajam sem controle até chegar aos frigoríficos.

Lá, se misturam com o gado criado legalmente e dali, a carne, o couro e outras partes do boi pirata são distribuídas para empresas até chegar ao consumidor final, no Brasil e no Exterior.

Além de abrir processo contra os pecuaristas, o Ministério Público notificou dezenas de grandes empresas brasileiras. Se elas comprarem produtos feitos a partir do abate de bois ilegais também serão processadas.

A iniciativa começa a dar resultado. As grandes redes de supermercados anunciaram que a partir de agora só vão comprar carne de quem provar que o boi não veio de uma área de desmatamento ilegal.

"Em cada compra que for feita de carne vai se exigir do frigorífico cópias das vias de transporte animal e que também eles forneçam o nome de todas as fazendas de origem daquela carne que está sendo vendida nas notas fiscais, com CNPJ. Isso no Brasil todo", afirma a Vice-presidente de Sustentabilidade do Walmart, Daniela de Fiori.

"Uma decisão dessas da rede de supermercados ela tem uma força maior do que uma lei. Eu tenho certeza que os frigoríficos vão rapidamente arrumar um sistema de rastreamento que vai garantir que a carne que o brasileiro está comendo e exportando não está destruindo a Amazônia", acredita o Diretor de políticas públicas do Greenpeace, Nilo D'Ávila.

De acordo com a Associação de Exportadores de Carne, a ação do Ministério Público foi precipitada. As fazendas citadas não constam da lista de propriedades embargadas pelo Ibama.

"É uma lista de fazendas que receberam recentemente, há questão de duas, três semanas, autos de infração. Portanto elas não estão ainda julgadas. Elas podem oferecer recursos e se defenderem do que os fiscais acharam de ilícito nestas fazendas. Infelizmente o Ministério Público está extrapolando em cima de uma situação que é absolutamente imprecisa, incorreta e ilegal na minha opinião", afirma Roberto Gianetti da Fonseca, Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Exportadores de Carne.

O Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc diz que toda a cadeia produtiva da carne vai ter que se adaptar. "Apoio firmemente a decisão do Ministério Público do Pará e apoio firmemente a decisão de algumas redes de supermercado que estão fazendo boicote. Isso já está funcionando em Mato Grosso do Sul os pecuaristas já estão preocupados, procurando se adequar".

E quer que o governo só financie pecuaristas que apresentarem provas sobre a origem do animal. "Não basta dar pancada em quem está errado, tem que financiar quem está certo", completa Minc.

*The New York Times*

---

October 7, 2009

# Giants in Cattle Industry Agree to Help Fight Deforestation

By ALEXEI BARRIONUEVO

RIO DE JANEIRO — Environmental groups hailed a decision this week by four of the world's largest meat producers to ban the purchase of cattle from newly deforested areas of Brazil's Amazon rain forest.

At a conference on Monday in São Paulo organized by Greenpeace, the four cattle companies — Bertin, JBS-Friboi, Marfrig and Minerva — agreed to support Greenpeace's call for an end to the deforestation.

Brazil has the world's largest cattle herd and is the world's largest beef exporter, but it is also the fourth largest producer of greenhouse gas emissions. Destruction of tropical forests around the world is estimated to be responsible for about 20 percent of global greenhouse gas emissions.

Greenpeace contends that the cattle industry in the Amazon is the biggest driver of global deforestation. But the Brazilian government, while pushing ambitious goals to slow deforestation in the Amazon, is also a major financier and shareholder in global beef and leather processors that profit from cattle raised in areas of the Amazon that have been destroyed, often illegally, according to Greenpeace.

The four cattle producers agreed on Monday to monitor their supply chains and set clear targets for the registration of farms that supply cattle, both directly and indirectly. They also said they would devise measures to end the purchase of cattle from indigenous and protected areas, and from farms that use slave labor.

Environmental groups called the decision a major step forward for climate protection.

"This agreement shows that in today's world someone that wants to be a global player cannot be associated with deforestation and with slave labor," said Marcelo Furtado, executive director of Greenpeace in Brazil.

The agreement came after the release in June of a report by Greenpeace, "Slaughtering the Amazon," which detailed the link between forest destruction and the expansion of cattle ranching in the Amazon.

The report led some multinational companies, including shoe manufacturers like Adidas, Nike and Timberland, to pledge to cancel contracts unless they received guarantees that their products were not associated with cattle or slave labor in the

Amazon. Beef customers like McDonald's and Wal-Mart also pressed producers to change their practices in the Amazon, Mr. Furtado said.

Blairo Maggi, the governor of Mato Grosso, the Brazilian state with the highest rate of deforestation in the Amazon and the country's largest cattle herd, said Monday that he would support efforts to protect the Amazon and provide high-resolution satellite imagery to help monitor the region.

Mr. Furtado said that the Brazilian Association of Supermarkets had also signed on to the agreement, further ensuring compliance by the meat producers.

Conspicuously missing from Monday's announcement was the government of President Luiz Inácio Lula da Silva of Brazil. The government is struggling to reconcile its social and development goals in the Amazon with its desire to be a major player in global climate change talks.