



O INQUÉRITO CIVIL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

¹Raul de Mello Franco Jr

RESUMO

O inquérito civil (IC) é instrumento constitucional, instaurado e presidido exclusivamente pelo Ministério Público para a apuração de atos ou fatos atentatórios a valores, direitos ou interesses, com destaque àqueles que denominados “supra-individuais”. O presente artigo tem como objetivo apresentar noções básicas sobre o inquérito Civil e sua importância como ferramenta jurídica, hoje responsável pela solução extrajudicial de problemas que atingem o meio ambiente. Como resultado de sua execução, observa-se os objetos e as questões que concernem ao meio ambiente, permitindo que a tutela do patrimônio ambiental se faça nos próprios autos do IC, pela expedição de recomendações ou assinatura de termos compromissos de ajustamento de conduta ou, em ações judiciais subsequentes, notadamente, a ação civil pública.

Palavra-chave: Inquérito Civil; Ministério Público; Tutela do Estado; Meio Ambiente

CIVIL INQUIRY AND THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

ABSTRACT

The Civil Inquiry (CI) is a constitutional instrument, established and presided exclusively by the Public Prosecutor's Office to investigate acts or facts that infringe values, rights or interests, especially those that are called "supra-individual". This article aims to present basic notions about the Civil Inquiry and its importance as a legal tool, nowadays responsible for the extrajudicial solution of problems that affect the environment. As a result of its execution, it is observed the objects and the questions that concern the environment, allowing the protection of the environmental patrimony to be done in the own records of the CI, by the issuance of recommendations or signing of commitments of adjustment of conduct or, In subsequent judicial actions, notably the public civil action.

Keywords: Civil Inquiry; Public ministry; Trusteeship of the State; Environment

¹ Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – ULISBOA, Lisboa (Portugal), Professor de Direito Constitucional pela Universidade de Araraquara – UNIARA, São Paulo (Brasil). E-mail: raul@mpsp.mp.br



LA INVESTIGACIÓN CIVIL Y LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE

RESUMEN

La investigación civil (IC) es un instrumento constitucional, instaurado y presidido exclusivamente por el Ministerio Público para el escrutado de actos o hechos atentatorios a valores, derechos o intereses, con destaque a aquellos que se denominan "supra-individuales". El presente artículo tiene como objetivo presentar nociones básicas sobre la investigación civil y su importancia como herramienta jurídica, hoy responsable de la solución extrajudicial de problemas que afectan al medio ambiente. Como resultado de su ejecución, se observan los objetos y las cuestiones que conciernen al medio ambiente, permitiendo que la tutela del patrimonio ambiental se haga en los propios autos del IC, por la expedición de recomendaciones o firma de términos compromisos de ajuste de conducta o, En acciones judiciales subsiguientes, notadamente, la acción civil pública.

Palabra clave: Encuesta Civil; Ministerio Público; Tutela del Estado; Medio ambiente

INTRODUÇÃO

As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente podem sujeitar os infratores, sejam pessoas físicas, sejam jurídicas, a um complexo sancionatório organizado em três frentes: a criminal, a administrativa e a civil.

No âmbito civil, o repúdio às condutas antiambientais gerou instrumentos reparatórios antes mesmo do advento da Constituição de 1988, considerando que a obrigação indenizatória já havia sido contemplada pela lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981. O instrumento judicial que constituiu a principal ferramenta dos operadores do direito na busca da responsabilização dos infratores ambientais é, sem dúvida, a ação civil pública, criada pela lei 7.347/85 (LACP). Através dela é possível alcançar, pela autoridade da decisão judicial, a condenação do degradador a cumprir obrigação de fazer ou de não fazer ou a pagar pelos danos materiais ou imateriais que tenha impingido ao meio ambiente.

Mas antes mesmo do instituto da ação civil pública, o debate da temática ambiental fez nascer, no âmbito do Ministério Público Paulista, a consciência de que as ações judiciais



deveriam ser precedidas de um procedimento administrativo de caráter investigatório, similar ao que já ocorria em matéria penal.

A ideia foi encampada pelo legislador que, na mesma lei 7.347/85, contemplou a possibilidade de instauração, pelo Ministério Público (MP), do “inquérito civil” (IC)(art. 8º, parágrafo 1º), instrumento que ganhou *status* constitucional ao ser elencado entre as funções institucionais do MP (art. 129, inc. III, CF). Tanto a lei recepcionada como a norma constitucional não restringiu a utilização do inquérito civil à instrumentalização da defesa do meio ambiente natural, estendendo-o à proteção do patrimônio público e social, à proteção do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como a outros interesses difusos e coletivos².

1. CONCEITO DE INQUÉRITO CIVIL E PRIMEIROS ESCLARECIMENTOS

Podemos conceituar o inquérito civil como um procedimento de caráter administrativo, extrajudicial, pré-processual, investigatório, inquisitorial, instaurado e presidido por órgão do Ministério Público com a finalidade de coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção que possam fundamentar a sua atuação na defesa de valores, direitos e interesses metaindividuais ou individuais indisponíveis.

Essas várias características conceituais exigem especial atenção. O inquérito civil é um *procedimento*, o que supõe a prática de atos coordenados para o alcance de finalidade determinada, perfeitamente identificada em seu ato inaugural. Não há uma ordem pré-estabelecida ou ritualística para essa cadência, prevalecendo a informalidade procedimental, minimamente ordenada por regulamentos internos da própria instituição, vocacionados ao controle, celeridade e eficiência dos atos praticados.

Este procedimento tem caráter *administrativo e extrajudicial*, ou seja, tramita perante o próprio órgão do MP. Não encerra, no raio de seu alcance próprio e direto, a possibilidade

² A cláusula aberta da parte final do inciso III, do art. 129 da CF (“...e de outros interesses difusos e coletivos”) permitiu que vários diplomas legais também se conectassem à lei 7.347/85, invocando a aplicação direta ou subsidiária de sua regulação. Com isso, franqueou-se para a tutela legal dos objetos de proteção desses diplomas, a sistemática do inquérito civil e da ação civil pública. Pode-se citar, a título de exemplo: lei 7.853/89, que dispõe sobre a proteção das pessoas portadoras de deficiência; lei 7.913/89, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários; lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente; lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor; Lei 10.741/03 – Estatuto do Idoso etc.



de imposição de pena ou sanção administrativa a quem quer que seja (como pode ocorrer nos processos administrativos). É alheio às atividades de qualquer órgão judicial que com ele tomarão contato, em regra, somente se houver a instauração de medida cautelar ou ação judicial³.

Deste modo, o inquérito civil antecede a adoção de medidas judiciais (*pré-processual*) e evita que o órgão do MP assumira postura açodada, com a propositura de ações ou medidas temerárias envolvendo fatos que ainda carecem de maturação e estudos.

Valendo-se do amplo poder de investigação que a Constituição e a lei conferem ao MP, o órgão ministerial terá maiores e melhores bases para aquilatar a possibilidade de soluções extrajudiciais para certa questão ou a imprescindibilidade do ajuizamento de ação judicial (caráter *investigatório*). De qualquer modo, poderá fazê-lo com pleno conhecimento de todas as peculiaridades que envolvem o objeto da investigação, pressuposto necessário de uma atuação profissional profícua e responsável. Considerando tal finalidade, é impróprio referir-se a “réu” ou “acusado”, no âmbito do inquérito civil e, como corolário lógico, a ele não se aplicam o princípio do contraditório⁴ e a teoria das nulidades (caráter *inquisitorial*). Nas palavras de Hugo Nigro Mazzilli, “não se pode falar em nulidades ou vícios do inquérito civil que tenham qualquer reflexo na ação judicial. Tais defeitos, posto que possam empanar o valor intrínseco das peças de informação colhidas no inquérito, não passarão de meras irregularidades que não contaminam a ação proposta”⁵. Por outro lado, se a finalidade da atuação institucional é a busca da justiça, a aplicação do contraditório pode não apenas ser útil, mas necessária. Como conhecer amplamente certo fato sem ouvir tanto os prejudicados como os indigitados autores ou responsáveis? Mas a aplicação do princípio não ocorre, neste caso, por imperativo formal ou legal, cuja inobservância é capaz de gerar algum tipo de nulidade⁶.

³ Somente situações que caracterizem, no bojo do IC, atos ilegais de coação, desvio de poder ou de finalidade é que poderão levar o Poder Judiciário a examinar atos relativos ao IC não concluído, fazendo-o através de remédio jurídico manejado pelo interessado (em especial o *habeas corpus* e o mandado de segurança).

⁴ Há que se ver que o art. 5º, inc. LV da CF assegura aos litigantes, em *processo judicial* ou *administrativo*, e aos *acusados* em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. O dispositivo não tem, a rigor, aplicação no âmbito dos procedimentos de índole investigatória, como o inquérito policial e o inquérito civil.

⁵ Mazzilli, Hugo Nigro, *O inquérito civil*; São Paulo: Ed. Saraiva, 1999, p. 53.

⁶ Para cumprir o seu papel investigativo o MP não pode ignorar, por óbvio, os princípios gerais que regem a atividade administrativa. Deste modo, a utilização do IC deverá se pautar no irrestrito respeito aos direitos da pessoa humana, revelado numa atuação ética, de boa-fé e



Os membros do Ministério Público que atuam nas várias áreas de incidência de interesses difusos ou coletivos é que devem analisar a eventual necessidade de instauração do inquérito civil. Possuem independência funcional e preparo técnico-jurídico para tanto. Convictos dessa necessidade, tomarão as medidas práticas para que o procedimento seja inaugurado. A partir daí eles próprios é que irão presidir e dinamizar este inquérito, com o auxílio de seus agentes administrativos.

Vale notar, pois, que o inquérito civil não é medida imprescindível para a propositura de ações judiciais. Se a instituição já tem em mãos tudo o que precisa para o pleno conhecimento de dada situação concreta (como um dano ambiental) e para a identificação dos responsáveis, nada obsta que aja de pronto, saltando a etapa pré-processual investigativa que, no caso, não teria efetivo proveito. A instauração do IC é, portanto, facultativa, não obrigatória⁷.

2. INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL AMBIENTAL

A instauração do inquérito civil é, como vimos, função institucional do Ministério Público.

Deste modo, embora existam co-legitimados ativos para a ação civil pública,⁸ somente o MP tem o poder de instaurar o inquérito civil. O instrumento foi-lhe conferido com exclusividade, o que não se deve apenas à atuação institucional histórica nesta área, mas ao fato de que a sua condução e desenvolvimento demandam poderes de notificação, requisição e investigação dos quais os outros legitimados são desprovidos⁹.

A instauração, a direção, instrução e conclusão do IC são atos indelegáveis do membro do Ministério Público que detém atribuição para officiar em determinada área, como a

de imparcialidade. De outro modo, poderia servir a perseguições e finalidades que contrastam com as incumbências constitucionais da instituição, de defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁷ A imprescindibilidade do inquérito civil seria inconciliável com a existência de outros legitimados para a ação civil pública ambiental, os quais não possuem atribuição para instaurá-lo, como se verá no próximo item.

⁸ O art. 5º, da lei 7.347/85 arrola os legitimados a propor a ACP: Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, associação formalmente constituída há pelo menos um ano e que inclua, entre as suas finalidades, a proteção ao meio ambiente ou a outros interesses difusos ou coletivos.

⁹ Os demais legitimados podem apenas requerer às autoridades competentes, as certidões e informações que julgarem necessárias para instruir a inicial da ACP, no que devem ser atendidos no prazo de 15 dias (art. 8º, LACP). A norma não prevê a consequência do descaso para com essa solicitação ou do descumprimento do prazo.



defesa do meio ambiente¹⁰. Poderá agir por impulso oficial (*ex officio*) ou a partir de provocação de terceiros (pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas) que se valem do direito de petição. Também poderá ser instado por informações recebidas de autoridades, de órgãos ou entidades da Administração ou de outros poderes do Estado¹¹. Em termos genéricos, dá-se a esses atos de impulso o nome de “representação”.

Para a instauração do IC é preciso que haja um fato determinado, o qual irá constituir o objeto da investigação. No caso do direito ambiental, tal fato deve ter relação direta com o meio ambiente, em qualquer de suas dimensões, a reclamar do *Parquet* uma providência preventiva, reparatória ou repressiva adequada à tutela legal.

Salvo situação excepcional, prevista em lei, autoridade com atribuição para promover a instauração do IC é aquela que atua ou pode atuar perante o juízo competente para conhecer e julgar eventual ação judicial, lembrando que, como regra, a LACP determina que as ações sejam propostas no foro do local onde ocorrer o dano¹².

O inquérito civil será instaurado por portaria, com numeração conferida pelos sistemas de organização e controle da instituição¹³. Elaborada pela autoridade que irá presidir o IC, a portaria deverá trazer a fixação do objeto de investigação, acompanhada de justificativa acerca da sua necessidade. Também deverá indicar, se possível, as pessoas envolvidas nos fatos a serem apurados e as diligências que, de saída, serão encetadas. O investigado e o autor da representação, se houver, deverão tomar conhecimento deste ato deflagratório. Uma ementa do procedimento também será publicada em órgão oficial. A

¹⁰ Nos órgãos do MP dotados de mais de um agente (vários promotores de justiça, por exemplo), há uma divisão interna de serviços, homologada pelo Procurador-Geral. Significa que nem todos os agentes poderão atuar em todas as áreas de interesse da instituição. Impõe-se estrito respeito a essa divisão, sob pena de violação da independência funcional, princípio institucional previsto expressamente no art. 127, parágrafo 1º, da CF. Somente em casos especiais, previstos em lei ou em ato formal da autoridade administrativa superior, é que a divisão de serviços poderá ser excepcionada.

¹¹ Neste sentido, o art. 6º, da lei 7.347/85 prevê que qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do MP, ministrando-lhe informações e indicando-lhe elementos de convicção acerca de fatos que poderão constituir o objeto de ações civis públicas. O art. 7º da mesma lei determina, ainda, que os juízes e tribunais que tomarem conhecimento de fatos que possam ensejar uma ACP, devem comunicá-los ao Ministério Público.

¹² Há que se observar, no caso, as regras constitucionais e orgânicas de atribuições do MP Federal, Estadual ou Distrital e do MP do Trabalho.

¹³ Ante certa notícia de dano ambiental que exija algum esclarecimento complementar pode a autoridade, antes de instaurar o IC, determinar, em trinta dias, a abertura de um procedimento preparatório (PPIC). Tal medida faz-se necessária quando até mesmo o objeto da investigação carece de prévio esclarecimento.



legislação local pode prever a interposição de recurso do interessado, dirigido ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP),¹⁴ contra a instauração ou a não instauração do IC¹⁵.

3. INSTRUÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL

Ao conceder ao MP a atribuição para promover o inquérito civil, o constituinte outorgou-lhe também os meios para torná-lo proveitoso. Permitiu-lhe, assim, expedir notificações, requisitar informações e documentos e proceder em conformidade com a lei complementar respectiva (cf. art. 129, inc. VI, da CF).

A lei complementar 8.625/93¹⁶, as leis complementares estaduais, a lei orgânica do MP da União¹⁷ e a LACP (art. 8º) abrem um leque de providências que podem ser utilizadas pelos membros do MP, na busca da verdade real que interessa aos seus procedimentos administrativos. Avulta lembrar que podem ser expedidas notificações para a colheita de depoimentos (com a possibilidade de condução coercitiva em caso de não atendimento injustificado), requisição de informações, exames, perícias e documentos a qualquer pessoa física ou jurídica. Cabem, ainda, inspeções, vistorias e constatações pessoais, ingresso em órgãos públicos e em instituições privadas sobre as quais pesem fundada suspeita da prática de ilícitos (no caso, ambientais), realização de periciais através de seus próprios órgãos de apoio ou conveniados etc. Para a realização das atividades específicas, o MP pode requisitar serviços temporários de servidores da Administração Pública, bem como meios materiais, para a realização de certas atividades, como assessoramento técnico-científico em matéria de alta complexidade. Enfim, a instrução do IC aninha todos os meios de prova admitidos em direito e não subordinados à cláusula de reserva jurisdicional, desde que não impliquem na produção de prova ilícita e sejam verdadeiramente úteis para angariar elementos de convicção¹⁸.

¹⁴ O CSMP é órgão da administração superior do Ministério Público, com relevantes competências indicadas no art. 15 da lei orgânica nacional do MP e nas leis orgânicas estaduais. Dele participam, como membros natos, o Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do Ministério Público, além de outros integrantes da carreira, eleitos na forma da lei para o cumprimento de um mandato certo.

¹⁵ É o que ocorre com a lei orgânica do MP de São Paulo (lei complementar estadual 734/93 - LOMPSP, arts. 107 e 108, §1º).

¹⁶ Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP).

¹⁷ Lei complementar 75/93 (LOMPU).

¹⁸ Não se pode descartar, pois, como meios hábeis de prova, a gravação, a filmagem, a fotografia, registros eletrônicos, mensagens eletrônicas, matérias jornalísticas ou publicitárias etc.



O art. 8º, § 2º, da LACP prevê que se o Ministério Público requisitar a apresentação de documentos ou informações legalmente sigilosos, o destinatário poderá deixar de apresentá-los. Isso não impedirá que, em medida cautelar preparatória ou mesmo nos autos da ação principal, a diligência seja objeto de pedido dirigido à autoridade judicial (vide, neste sentido, arts. 4º e 8º, § 2º, da LACP). Mas as leis orgânicas do MP, posteriores à LACP, não repetiram qualquer restrição de acesso dos membros do *Parquet* a documentos selados pelo sigilo ou a bases de dados restritos. Pelo contrário, deixaram claro que eles são responsáveis pelos documentos sigilosos que requisitarem, o que supõe que possam fazê-lo de forma incondicional e independentemente de chancelas do Judiciário¹⁹. A questão é ainda cercada de polêmica e não é pacífica no âmbito dos Tribunais, em especial quanto a documentos bancários²⁰.

A recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil pública, requisitados pelo MP, constituem crime punido com reclusão de um a três anos e multa (cf. art. 10, LACP).

Esse conjunto de normas acaba por conferir ao MP uma ampla vantagem em relação aos demais legitimados ao exercício da ACP. A própria condição do MP, como intérprete dos interesses da sociedade, faz migrar para o inquérito civil uma presunção de legitimidade e credibilidade. Mas é importante salientar o fato de que, na hipótese de ação judicial, as provas obtidas deverão, em momento oportuno, ser submetidas ao crivo do contraditório. Em razão disso, algumas delas, com destaque para aquelas de natureza oral, deverão ser repetidas em Juízo. Nem todas as provas materiais, porém, precisam ser reeditadas, haja vista a marca de oficialidade do procedimento e a possibilidade dessas provas serem impugnadas em contestação²¹. Quanto aos exames periciais, por exemplo, incumbe ao magistrado analisar a possibilidade, necessidade e conveniência de repeti-los, eis que, amiúde, são tecnicamente incensuráveis ou foram realizados por meio dos mesmos órgãos que colaboram com a autoridade judiciária. E nem se trata de erigir tratamento

¹⁹ Vide, neste sentido, art. 26, da LONMP; art. 8º, da LOMPU e art. 8º, da LOMPSP.

²⁰ Vide, a título de exemplo, duas decisões do STF: a) contra: RE 215.301, rel. Min. Carlos Velloso, 2ª T., j. 13.04.1999, DJ 28.05.99; b) a favor: MS 21.729, rel. para o acórdão: Min. Francisco Rezek, Informativo STF n. 8.

²¹ É o que se dá, por exemplo, com provas documentais. Se o réu na ACP entender que os documentos são material ou ideologicamente falsos, cabe-lhe atacá-los na forma da lei processual civil, sob pena de preclusão.



desigualitário entre as partes. O próprio Código de Processo Civil prevê que “o juiz poderá dispensar prova pericial quando as partes, na inicial e na contestação, apresentarem sobre as questões de fato pareceres técnicos ou documentos elucidativos que considerar suficientes” (art. 427).

Para concluir este tópico, dois outros detalhes precisam ser explicitados: o prazo de conclusão do IC e a sua publicidade.

A lei não prevê prazo certo para que o inquérito civil seja concluído, mas esse andamento é monitorado pelo Conselho Superior da instituição. Leis locais ou atos normativos institucionais poderão estabelecer prazos²².

Salvo em situações justificadas no próprio IC e condizentes com as finalidades da investigação, será pública a tramitação do procedimento²³. O sigilo pode ser necessário como forma de preservar certos documentos (também sigilosos), fatos ou pessoas, notadamente nos casos em que a publicidade possa resultar em escândalo, inconveniência grave ou perturbação da ordem, até porque a lei responsabiliza pessoalmente o membro do MP “pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses de sigilo”.²⁴

4. DESFECHO DO INQUÉRITO CIVIL

A instrução do inquérito civil é finalizada com o esgotamento das providências possíveis, lançadas para alcançar os seus propósitos. Cabe à autoridade que o preside avaliar, a partir do acervo amealhado, qual o caminho a seguir. E as alternativas que se apresentam são, basicamente, quatro: a) arquivamento puro e simples, ante a inexistência absoluta de fundamento para a ACP; b) expedição de recomendação, seguida de arquivamento; c) formalização de compromisso de ajustamento de conduta, seguido de

²² Assim ocorre em São Paulo, no âmbito do MP Estadual. O art. 24 do Ato Normativo 484/2006 prevê o prazo de 180 dias para a conclusão do inquérito civil, mas admite prorrogações fundamentadas desse prazo.

²³ A publicidade do inquérito civil, como da ACP, não equivale à abertura indiscriminada de acesso, aos autos, por parte de qualquer pessoa que, sem interesse jurídico comprovado, se apresente nas secretarias da instituição. Há que se ter o devido cuidado, seja para a preservação dos documentos, seja para o resguardo de interesses envolvidos na investigação.

²⁴ Vide art. 26, parágrafo 2º, da lei 8.625/93.



arquivamento; d) ajuizamento de ação civil pública²⁵. Neste texto iremos nos ocupar das três primeiras alternativas, deixando a ação civil pública para um estudo em outro módulo.

4.1. ARQUIVAMENTO DO IC, SEM OUTRAS PROVIDÊNCIAS

O singelo arquivamento do inquérito civil ambiental será a opção, por exemplo, para os casos em que não se verificou o aventado dano ou, tendo a investigação um viés preventivo, as medidas encetadas na pendência do procedimento mostraram-se suficientes para a proteção almejada. Nada mais há a exigir ou a reparar.

De fato, não é incomum constatar que a simples promoção do IC acabe servindo para ajustar certas condutas, inibir danos ambientais, reorientar projetos, alterar os rumos de certas escolhas administrativas etc. Nestes casos, se não há dano remanescente que justifique a imposição de qualquer tipo de obrigação ou dever de indenizar, o IC deverá ser simplesmente arquivado.

O ato de arquivamento sempre deverá ser submetido à homologação pelo CSMP.²⁶ Os autos devem ser remetidos ao Conselho no prazo de três dias, sob pena de falta funcional. Ocorrendo a homologação, as peças serão devolvidas à origem e mantidas em arquivo próprio. Por outro lado, se o órgão superior discordar do arquivamento, designará outro membro do MP (substituto legal) para a implementação de novas medidas,²⁷ notadamente para o ajuizamento da ação civil pública.²⁸

O arquivamento não faz coisa julgada e nem impede a reabertura do inquérito civil, ante o surgimento de novas provas. Também os demais legitimados não estarão inibidos de

²⁵ É possível que o órgão que preside o inquérito civil se depare, em face das regras de competência ou de divisão de serviços, com situações que indiquem a necessidade de declinar o prosseguimento do IC a outro órgão do MP. De todo modo, ainda que pelas mãos de autoridade diversa, o IC deverá ter continuidade e encaminhar-se a um desfecho.

²⁶ É o que dispõe o art. 9º da LACP, repetido pelas leis orgânicas do MP.

²⁷ O novo membro do MP, designado, irá cumprir uma “delegação” do CSMP. Deste modo, atuará como *longa manus* daquele órgão. Não exercendo função própria, mas delegada, não tem a faculdade, mas o dever de executar aquilo que foi recomendado pelo Conselho, exceto na hipótese de ser a decisão, no conteúdo ou na forma, flagrantemente atentatória à Constituição ou à lei.

²⁸ A designação de outro membro do MP para prosseguir na investigação ou para ajuizar a ação civil não caracteriza qualquer demérito ao primeiro agente. Visa, antes, ao respeito à sua independência funcional e à sua liberdade de convicção e, concomitantemente, à preservação do interesse público. Não teria sentido ou proveito o ato de obrigar o membro do MP, por exemplo, a promover e se empenhar em uma ação judicial que ele próprio, de antemão, reputava desnecessária. A sua força argumentativa estaria comprometida, funcional e psicologicamente, pela postura que abertamente assumiu no ato anterior. Incensurável, pois, a disposição do art. 9º, parágrafo 4º, da LACP, único modo, aliás, de conciliar a busca da finalidade protetiva com a autonomia funcional consagrada no texto da Constituição.



atuar em razão do arquivamento, sendo mesmo possível o acesso aos autos de inquérito civil, a fim de utilizá-los para as medidas judiciais ou extrajudiciais que entenderem válidas.

4.2. A EXPEDIÇÃO DE “RECOMENDAÇÃO” NO IC

O inquérito civil pode ser concluído com a expedição de “recomendação”. Trata-se de medida própria dos *Ombudsmen*, função atribuída ao MP pela Constituição Federal por força do inc. II do art. 129.

A recomendação, prevista no art. 27, § único, inc. IV, da LONMP, é um ato jurídico cuja finalidade é corrigir, por simples aconselhamento, a anomalia detectada ao longo do inquérito civil. A lei prevê que a sua expedição seja endereçada aos poderes estaduais ou municipais, órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública²⁹. É dotada de caráter vinculativo mínimo e desprovida de qualquer propósito punitivo direto. Representa uma sugestão, um convite, um alerta, um pedido de providências, formulado com a força persuasiva e política do membro do MP, para que a anomalia seja sanada a partir da modificação, anulação ou revogação de um ato ou de um modo de proceder.

Esse convite pode ter um sentido positivo (realizar determinada tarefa ou suprir uma omissão) ou um sentido negativo (deixar de agir de determinado modo).

A expedição da recomendação supõe, pois, o convencimento do *Parquet* acerca da desnecessidade ou inviabilidade do ajuizamento da ação civil pública ou da formalização do compromisso de ajustamento de conduta. Ao mesmo tempo, não se deseja que a lição extraída dos fatos apurados e superados seja simplesmente desprezada. O acatamento da recomendação pode evitar que atos ou medidas semelhantes, pernósticas ao meio ambiente, venham a se repetir. Também representará uma forma eficiente de sopesar detalhes acerca do elemento motivador da conduta anterior, a partir do modo com a

²⁹ A lei não prevê de forma expressa a utilização de “recomendação” dirigida a pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado que não tenham vínculos com serviços públicos ou com atividades de interesse público direto. A advertência para entidades desse tipo, embora possa ser feita, não terá a forma de recomendação, mas de simples comunicação ou ofício.



orientação tiver sido recebida. A insistência em certo modo de proceder pode indicar ao MP a necessidade de reavaliar a questão, em outro procedimento, ou de submetê-la ao Poder Judiciário.

Expedida a recomendação, os autos de inquérito civil podem ser arquivados, observando-se o que se disse no item 4.1., quanto à necessidade de homologação pelo CSMP.

4.3. O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O compromisso de ajustamento de conduta supõe certas situações concretas de dano iminente ou consumado em que se evidencia, pela razoabilidade, ser possível a composição entre o Ministério Público e aqueles que, pelos mesmos fatos, poderiam figurar ou figuram no polo passivo de uma ACP. Destina-se, portanto, a prevenir o litígio ou por-lhe fim.

Se firmado antes da propositura da ação judicial, o ajustamento pode se apresentar como o meio mais rápido e eficiente de tutela ambiental. Tem força para impedir que a prática lesiva se protraia no tempo, à espera da concessão de uma liminar ou de uma decisão judicial de mérito, emanadas de um órgão de Estado que, com raras exceções, está afogado por uma invencível pletera de processos. Em situações tais, se as propostas de ajuste são condizentes com o princípio da reparação integral, só mesmo a intransigência poderia afastá-lo em nome de um formalismo exacerbado ou de um apego cego à letra da lei.

É mesmo fundamental que o membro do MP (ou outras pessoas jurídicas de direito público) e os investigados tomem consciência de que a via judicial deve representar, para todos, a derradeira alternativa para a tutela ambiental no campo civil, reservada para os casos onde a negociação é formal ou materialmente impossível.

O compromisso de ajustamento de conduta tem o seu fundamento legal no artigo 5º, parágrafo 6º, da LACP, introduzido, aliás, pelo Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078/90): *“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”.

O dispositivo não impede, de outra banda, que o compromisso possa servir como meio de abreviar o longo curso das ações civis públicas pendentes de decisão definitiva. As partes podem transigir para por fim ao processo, caso em que a sentença homologatória do ajuste terá a natureza de título executivo judicial.

A formalização do compromisso de ajustamento de conduta, materializado num termo escrito (TAC – termo de ajustamento de conduta) deve considerar, por primeiro, a legitimidade do órgão público que irá documentá-lo. O art. 5º, § 6º, da LACP deixa claro que o ajustamento pode ser firmado não apenas com o MP, mas também como os demais legitimados para a ACP, exceto as associações (interpretação que se pode dar à expressão “órgãos públicos legitimados”)³⁰. Note, portanto, que o compromisso de ajustamento de conduta não existe apenas como uma alternativa finalizadora de inquéritos civis.³¹

As cláusulas do ajuste não poderão infringir o princípio da reparação integral, ou seja, o dano ambiental deve ser totalmente superado com o cumprimento do acordo. Admite-se flexibilidade na forma de execução dos compromissos (prazo, técnica, parcelamento etc.), mas tudo aquilo que poderia ser objeto da tutela protetiva da ação judicial deve figurar no arco protetor criado pelo compromisso. Essas cláusulas podem incluir obrigações de fazer, de não fazer ou pagamento de soma em dinheiro, revertida ao fundo especial de reparação de interesses difusos lesados, merecendo especial cuidado a imposição de cominações, como exige a lei. As cominações, tomadas no sentido de cláusulas intimidatórias, tomam, quase sempre, a forma de multa em pecúnia, em valor condizente com a importância das tarefas a cumprir. Essa previsão não só servirá como desestímulo ao descumprimento, como também proporcionará, ao menos em parte, liquidez ao título extrajudicial.

³⁰ A doutrina não é unânime acerca da possibilidade de o compromisso ser firmado por empresas públicas e sociedades de economia mista. Também há divergências acerca da necessidade de *referendum* do MP, quando o compromisso nasce da iniciativa dos demais legitimados. Parte da doutrina entende necessária essa ratificação, sob pena de nulidade, tendo em vista que a lei exige a participação do MP nas ações civis públicas ajuizadas pelos demais legitimados. Por coerência, a mesma atividade fiscalizatória há que ser exercida na atuação extrajudicial daquelas pessoas, quando o objeto da transação é idêntico àquele que poderia adensar a ACP.

³¹ Havendo inquérito civil em andamento, os casos que constituem o seu objeto somente poderão ser solucionados, pela via do ajustamento de conduta, através do MP. Outro entendimento poderia ser tomado como burla e desrespeito às funções institucionais, levantando suspeitas acerca da retidão de intenções dos pactuantes.



Se o compromisso, no todo ou em parte, não for honrado, o próprio TAC irá instruir a ação executiva, para o cumprimento forçado das obrigações de fazer ou de não fazer e para o pagamento da multa cominada³². Se o órgão público signatário não promover a execução, deverá o MP fazê-lo, conforme aplicação analógica do artigo 15, da LACP³³. Havendo integral adimplência, as obrigações serão declaradas extintas, falecendo interesse de agir a quaisquer dos legitimados para a promoção de ação civil pública pelos mesmos fatos, exceto nas hipóteses de lacunas ou vícios da transação.

Depois da assinatura do termo, duas providências despontam como imprescindíveis: a) o *acompanhamento da execução*, que implica em verificar o efetivo cumprimento de cada tarefa, de seus prazos e da qualidade técnica das realizações. É possível que, neste momento, o órgão público também necessite contar com o auxílio de especialistas na matéria que consubstancia certa cláusula. Como saber, por exemplo, se determinada área foi devidamente recuperada, se recebeu reposição florestal com espécies vegetais adequadas ou se os manejos e tratos culturais são condizentes? Como avaliar se determinado filtro especial, de alta tecnologia, foi adquirido e instalado segundo as especificações técnicas previstas no acordo? Deste modo, o MP ou outra pessoa jurídica signatária do TAC deverá buscar o auxílio técnico, o que poderá fazê-lo através de equipes próprias, profissionais de outros órgãos da Administração, com a colaboração de entidades de classe ou mesmo junto à iniciativa privada; b) o *controle do Conselho Superior do Ministério Público*, se previsto em lei - se o TAC foi firmado pelo MP, a sua assinatura resultará no arquivamento de eventual inquérito civil. O inquérito, no qual será encartado o termo de ajustamento, deverá ser submetido à homologação do Conselho, que também lhe dará publicidade. A exigência consta em algumas leis orgânicas locais, como é o caso da LOMPSP³⁴. Se o CSMP negar homologação ao arquivamento, o acordo não surtirá efeitos legais. Como forma de preservar a independência funcional do primeiro agente, outro membro da instituição deverá ser designado para prosseguir, adotando as medidas

³² Vide art. 11, da LACP, aplicável também à execução do TAC.

³³ A eventual omissão injustificada do membro do MP, com atribuição na área de defesa do meio ambiente, pode caracterizar falta funcional que deve ser comunicada aos órgãos superiores da instituição, para as medidas cabíveis. A mesma *ratio* deve ser observada, por óbvio, na omissão de execução de TAC firmado pela própria instituição.

³⁴ No âmbito estadual, o art. 84, § 3º, do Ato 484/2006 prevê a necessidade de constar, em todos os termos de ajustamento de conduta, cláusula com a seguinte redação: "Este compromisso produzirá efeitos legais depois de homologado o arquivamento do respectivo inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público".



recomendadas pelo órgão de controle. As medidas eventualmente cumpridas pelo compromissário deverão ser consideradas, se úteis à tutela pretendida.

Por fim, abandonando os limites do inquérito civil, mas não deixando passar a oportunidade de acrescer conteúdo ao exame do compromisso de ajustamento de conduta, pequena consideração deve ser feita à utilização desse instrumento na via administrativa.

É sabido que o zelo pelo meio ambiente é também ocupação dos órgãos administrativos. A lei 9.605/98, conhecida como “leis dos crimes ambientais”, também disciplina as sanções administrativas ao meio ambiente. Ela investe os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA³⁵ dos poderes para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo. Essa lei passou a considerar ilícitas, no campo penal, diversas condutas que, até então, não passavam de infrações administrativas. Os empreendimentos que se achavam em execução no momento da publicação da lei foram surpreendidos por novas normas, sem que pudessem contar com prazos razoáveis para alocar recursos e investir em modernas tecnologias de controle da poluição. A situação foi remediada pela edição de medidas provisórias, as quais incorporaram ao texto da lei o art. 79-A. Por ele, os órgãos do SISNAMA foram autorizados a celebrar “termo de compromisso” com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

O dispositivo criou polêmica e rendeu o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade. De qualquer modo, os órgãos da Administração, integrantes do SISNAMA, não estão impedidos de firmar termos de ajustamento de conduta. As pessoas jurídicas a que pertencem (União, Estados, DF ou Municípios) são legitimadas a fazê-lo, por força do reportado parágrafo 6º do art. 5º da LACP. Resta observar o estrito cumprimento das formalidades legais e, em especial, dos princípios que regem a Administração Pública (art. 37, caput, CF). Quanto à publicidade, a lei 10.650/2003 obriga que os termos de

³⁵ O SISNAMA foi criado pela lei 6.938/81, alterada por vários outros diplomas legais. É constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.



compromisso de ajustamento de conduta firmados pelos órgãos do SISNAMA sejam publicados no Diário Oficial e fiquem disponíveis para consulta de qualquer interessado.

BIBLIOGRAFIA INDICADA

ALMEIDA, João Batista de. Aspectos controvertidos da ação civil pública. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, p. 129-145, 2001.

FERRAZ, Antonio Augusto M. C. Apontamentos sobre o inquérito civil. Revista Justitia, São Paulo: Ministério Público de São Paulo, vol. 157, p. 33-40, 1992

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 13ª ed., p. 359-362, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses. São Paulo: Saraiva, 18ª ed., 2005.

_____. O inquérito civil. São Paulo: Saraiva, 1999.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 4ª ed., p. 887-914, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Inquérito Civil. Caderno de Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, n. 34, p. 28, 1995.

PROENÇA, Luis Roberto. Inquérito civil: atuação investigativa do MP a serviço da ampliação do acesso à justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta. *In* Milaré, Édis (Coord.). Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.