

# A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PAULISTA E A NULIDADE DA RENÚNCIA AMBIENTAL

## THE PERFORMANCE OF THE MINISTÉRIO PÚBLICO PAULISTA AND THE NULLITY OF ENVIRONMENTAL WAIVER

Dmitri Montanar Franco<sup>1</sup>  
Enéas Xavier de Oliveira Junior<sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho aborda a renúncia da tutela ambiental, por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo, através da elaboração de termos de ajustamento de conduta, a condução de inquéritos civis, da edição da súmula nº. 29, do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, e de condutas contrárias às necessidades de preservação do meio ambiente. Com este objetivo, faz-se uma análise da abrangência do conceito de meio ambiente e das prerrogativas legais do Ministério Público na tutela jurídica ambiental, através do ordenamento jurídico e de conteúdo doutrinário. Apresentam-se, também, instrumentos processuais e administrativos que o Ministério Público dispõe na defesa do meio ambiente e, por fim, o texto específico da súmula nº. 29, editada pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, em que se constata contrariedade ao conteúdo protetivo de suas prerrogativas ambientais. Como resultado, tem-se a deturpação de instrumentos processuais que implica na degradação do meio ambiente, a perda de bens ambientais, e a redução da qualidade de vida.

**Palavras-Chave:** Ministério Público – Meio Ambiente – Renúncia Ambiental

### Abstract

This piece of work approaches the waiver of the environmental legal tutelage by the Ministério Público of the State of São Paulo through the drafting of terms of adjustment of conducts, the conduction of civil inquiries, the enacting of the summula nº. 29 of the Superior Council of the Ministério Público of the State of São Paulo, and conducts contrary to the needs of environmental preservation. For this goal, it is analyzed the reach of the concept of environment and the legal prerogatives of the Ministério Público on the environmental legal tutelage, through the legal regulatory system and doctrinal content. It is also presented the procedural and administrative instruments available for the Ministério Público on the behalf of environmental protection and, at last, the specific edition of the summula nº. 29 of the Superior Council of the Ministério Público of the State of São Paulo, where it is recognized

---

<sup>1</sup> Advogado regularmente inscrito na OAB/SP sob nº. 159.117, mestre pelo Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, doutorando no Departamento de Saneamento Ambiental do Instituto de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Campinas. Pesquisador do Laboratório Fluxus – Laboratório de Estudos em Sustentabilidade Socioambiental e Redes Técnicas. Contato: dmf@aquarium.com.br

<sup>2</sup> Advogado regularmente inscrito na OAB/SP sob nº. 287.834, especialista em Direito Ambiental pela Universidade Metodista de Piracicaba, mestrando da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba. Contato: exojr@yahoo.com

the contradiction with all of the protective content of its legal prerogatives. As result, there is the misrepresentation of procedural instruments that implies the environmental degradation, the loss of environmental assets and the reduction of living quality.

**Word-Keys:** Ministério Público – Environment – Environmental Waiver

## **1. Introdução**

O desenvolvimento da sociedade humana causa impactos ambientais quando substitui ecossistemas naturais por objetos técnicos. Verifica-se a crescente degradação ambiental decorrente dos fluxos de comunicação entre o meio ambiente natural remanescente e o meio ambiente urbano, a renúncia de bens ambientais, e a desconsideração de alguns tipos de danos em razão de sua dimensão, em oportunidades de celebração de termos de ajustamento de conduta. Agravam-se os problemas de sustentabilidade por não se atentarem para o efeito acumulativo das lesões e a possível perda dos serviços ambientais, deixando de se evitar o dano e cometendo-se, assim, uma ilegalidade.

Temos como objetivo fazer a análise da nulidade da renúncia ambiental pelo estudo da aplicação de termos de ajustamento de condutas, no âmbito de inquéritos civis, conduzidos pelo Ministério Público Paulista, e pela edição da súmula nº. 29 de seu Conselho Superior. Este estudo fará uma comparação entre o que reza a Constituição Federal e as infraconstitucionais em oposição à atuação do *Parquet*.

O método utilizado será o dialético, e a síntese servirá de substrato para induções, em razão da aplicação nacional das normas federais utilizadas neste estudo, e da amplitude da aplicação da resolução estudada, a qual se aplica a todo um estado, permitindo um salto de conhecimento do particular para o geral.

Os dados quanto aos danos ambientais, à aplicação da já mencionada súmula e os TACs serão alcançados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Pretendemos como resultado do trabalho, contribuir de forma modesta para o melhor entendimento das ferramentas de proteção ambiental e de seu uso pelo MP/SP.

## **2. Considerações Gerais**

A sociedade moderna apresenta padrões de consumo, de infraestrutura e de promoção do bem-estar que geram impactos ambientais, decorrentes da extração e aplicação

intensificada de recursos naturais. Assim, visando à satisfação das necessidades humanas, demonstra-se impreterível o controle de ecossistemas, bem como de serviços ambientais.

Verifica-se o avanço de atividades antrópicas sobre novas fronteiras. Principalmente, áreas originalmente rurais sofrem com o impacto invasivo de produção de riquezas, e perdem por fim suas características intrínsecas. Em consequência, danos imediatos e tardios, imperceptíveis à primeira vista, atingem não apenas o meio ambiente local, mas também as comunidades do entorno – diretamente beneficiadas, ou não, pelo sistema produtivo –, caracterizando todo este processo na conceituação de sociedade de risco.

O Direito Ambiental se apresenta como ramo jurídico que disciplina as relações entre o homem e a natureza, a buscar a manutenção do meio ambiente, sua capacidade de resiliência, a recuperação de ecossistemas degradados, entre outros pontos que denotam, inequivocamente, seu caráter de atuação antecipatória. É de cognição geral a difícil reparação do dano ambiental; bem como seus efeitos, por vezes, irremediáveis a prazo de uma única geração, trazendo impactos às futuras. Neste passo, o Poder Público deve sempre antecipar-se às atividades degradadoras, incidindo sobre sua origem, seu íntimo.

Este sistema de domínio e utilização dos recursos naturais gera conflitos sociais de difícil resolução. E, por vezes, a prestação jurisdicional do Estado se demonstra ineficaz para apaziguar as pretensões resistidas através de seus mecanismos tradicionais, ensejando-se a aplicação de alternativas extraprocessuais que conciliem as vontades das partes conflitantes, ao invés de contrapô-las.

Observa-se que a novidade e a especificidade do tema ambiental, bem como o volume de suas demandas, impossibilitam que o Estado vislumbre a finitude e a fragilidade do meio ambiente, e a capacidade limitada de resiliência dos ecossistemas; sua estrutura, encontra-se calcada na prestação jurisdicional de pleitos individuais. Ignora-se todo um conjunto axiológico que envolve a defesa dos interesses difusos e, portanto, os direitos ambientais.

As recentes tragédias “naturais” nos estados de Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro são exemplos em que o Poder Público se omitiu na atuação antecipada, renunciando ao direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao permitir o desenvolvimento de atividades antrópicas em áreas impróprias e não permitidas pelo ordenamento jurídico.

A omissão do Estado de prover moradias e infraestrutura adequada, de fiscalizar o uso e ocupação do solo e de arbitrar soluções que se opusessem à especulação imobiliária

culminou em irreparáveis perdas de vidas humanas, causadas por deslizamentos e enchentes ocorridas nas intervenções ilegais em áreas de preservação permanente, nas margens de rios e planícies aluvionares. Se não, vejamos que o capital empregado se perdeu em meio às tragédias e mortes de moradores locais, sendo este fator irreparável na vida social.

Tais problemas poderiam ser evitados pelo emprego de meios extraprocessuais, em que se concilie a necessidade de moradia da população mais desprovida com a atividade da iniciativa privada – o mercado imobiliário, neste caso. Neste quadro hipotético, não apenas as satisfações humanas seriam contempladas, mas também, a proteção do meio ambiente.

Neste ínterim, o Ministério Público – entidade estatal que dispõe da prerrogativa de tutela do meio ambiente – tem recorrido aos instrumentos que impliquem em consenso das partes interessadas. E a razão é simples: acordos trazem em seu bojo características propícias à solução de controvérsias – a adesão voluntária das partes ao teor e ao cumprimento do convencionado, a celeridade da resolução do conflito, entre outros. Encontraram-se, assim, nos inquéritos civis e nos termos de ajustamento de conduta as ferramentas mais utilizadas na defesa do meio ambiente.

O *Parquet*, entretanto, não pode dispor do meio ambiente, pois não é seu titular. Deverá sempre exigir o estrito cumprimento da lei nas questões ambientais, permitindo-se a deliberação apenas em determinados aspectos – que serão devidamente abordados no desenvolvimento deste trabalho. Todavia, na prática, tem-se observado justamente o contrário.

### 3. Conceito e Natureza Jurídica do Meio Ambiente

Conforme definição legal, meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei, n.º 6.938/81, artigo 3º, inciso I). Observa-se a amplitude deste justificável pleonasma<sup>3</sup> pela ausência de especificação de elementos bióticos e abióticos que o compõem, abrangendo por fim tudo que é vida e que lhe proporciona (MACHADO, 2011).

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 41: (...) em português também ocorre o mesmo fenômeno, mas essa necessidade de reforçar o sentido significativo de determinados termos, em expressões compostas, é uma prática que deriva do fato de que o termo reforçado tenha sofrido enfraquecimento no sentido a destacar, ou, então porque sua expressividade é muito mais ampla ou mais difusa, de sorte a não satisfazer mais, psicologicamente, à idéia que a linguagem quer expressar. Este fenômeno influi no legislador, que sente a imperiosa necessidade de dar, aos textos legislativos, a maior precisão

Num outro enfoque, a doutrina divide o ambiente em diferentes esferas de forma a exaltar determinados aspectos. São o meio ambiente natural, o artificial, o cultural e o laboral. Não se trata, claro, de uma divisão depreciativa. Mas sim, esta classificação visa, justamente, uma proteção mais efetiva de determinados bens considerando as atividades antrópicas degradantes (FIORILLO, 2009).

A definição legal de meio ambiente, por si, explana devidamente as características fundamentais do meio ambiente natural, fazendo desnecessárias maiores considerações. O meio ambiente cultural, entretanto, enseja um enfoque diferenciado, pois, confunde-se com a própria identidade de povo, considerando seus costumes e suas manifestações das mais diversas ordens. Há uma referência direta ao patrimônio cultural, a um conjunto de valores materiais e imateriais, de um conhecimento, intrínsecos a uma sociedade específica, conferindo-lhe identidade própria, sendo transmitidos através das gerações (GRANZIERA, 2009).

O meio ambiente artificial, por sua vez, compreende o espaço urbano construído pelo homem, suas edificações, seus logradouros, entre outros assentamentos de caráter urbanístico. Por fim, o meio ambiente laboral que se demonstra um fator determinante à proteção ambiental e à saúde pública, pois estabelece relações entre as doenças decorrentes aos riscos dos diferentes processos de produção e aquele que exerce o trabalho (SÉGUIN, 2006).

As definições supracitadas nos permitem visualizar um elevado grau de interferência da atividade antrópica no ambiente, sendo impossível ignorá-la. Aliás, evidencia-se uma interrelação profunda entre o homem e a natureza, eis que incontestável a dependência humana dos recursos e serviços ambientais. Daí que, qualquer conceituação a ser adotada deve ter o homem como parte inerente de um todo: o meio ambiente (LEITE, 2000).

Não se deve, em regra, considerar os elementos que compõem o meio ambiente como bens singulares, mas sim, considerá-los ao conjunto, fundamentando a visão de macrobem da entidade ambiental. Ora, para a função constitucional que nos presta o meio ambiente, urge a necessidade de um entorno harmônico em que cada ente, considerado em si, atue um agregado ao outro, jamais de forma isolada. Exalta-se desta forma a entidade, a composição do conjunto, o ecossistema enquanto unidade funcional. Assim, tem-se um

---

*significativa possível, daí porque a legislação brasileira também vem empregando a expressão 'meio ambiente', em vez de ambiente, apenas.*

*universitas corporalis*, de cunho imaterial, composto por inúmeros bens jurídicos – rios, matas, propriedades históricas, paisagens (BENJAMIN, 1993 *apud* LEITE, 2000).

Extraí-se que esta inexatidão da terminologia vem ao encontro da dinâmica que a vida se manifesta e, por mais, seu entorno. Inexatidão que não se refere à falta de propriedades de seu conteúdo, mas, propositalmente, que venha atender as suas próprias virtudes. Acrescenta-se nesta equação o legado humano de milênios de existência e um crescimento desenfreado sem precedentes, característico das últimas décadas, à satisfação de suas necessidades (MILARÉ, 2007).

A Carta Magna Brasileira determina em seu artigo 225, *caput*, que “todos tem direito a um 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 às presentes e futuras gerações”. Trata-se de concepção adotada para se reconhecer o meio ambiente como um bem intrínseco à dignidade humana e, também, de natureza difusa (MACHADO, 2011).

Através um processo histórico em que novos valores foram agregados ao rol dos direitos humanos, todos decorrentes de uma relação de constantes transformações sociais e ambientais, estabeleceram-se então padrões ambientais considerados indispensáveis. O meio ambiente ecologicamente equilibrado reflete este pensamento de harmonia entre seus elementos. E nesta relação, o homem se encontra inserido num todo, assim, interagindo com a natureza e satisfazendo suas necessidades na persecução de uma sadia qualidade de vida (GRANZIERA, 2009).

Ressalta-se que, apesar de não estar elencado dentre os incisos do artigo 5º da CF/88, tem-se o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como uma extensão dos direitos e garantias constitucionais, cuja aplicabilidade é imediata e total (CARVALHO, 1999). Ou seja, o Poder Público que detém as prerrogativas de poder de polícia, deverá intervir prontamente nas atividades públicas e privadas visando a garantir, justamente, este direito ambiental humano. (GRANZIERA, 2009)

A jurisprudência e a doutrina consagrada interpretam o meio ambiente como um direito fundamental de terceira geração<sup>4</sup>, em que não basta apenas ser garantido ao indivíduo

---

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n.º 22.164**, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 30-10-95, DJ de 17-11-95: *O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de*

o direito à vida, mas sim, à sadia qualidade de vida; não basta uma sobrevida, mas um viver condizente aos princípios da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil. (FIORILLO, 2009).

Não representa uma tarefa simples a persecução deste direito fundamental, considerando a complexidade da natureza jurídica, econômica, política e social que integra o meio ambiente. Deve conjugar todos estes fatores à satisfatória qualidade de vida, o que implica numa política de ampla escala a ser executada tanto pelo Poder Público quanto pela coletividade.

Como direitos difusos, entendem-se “(...), os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (Lei nº. 8078/90, artigo 81, parágrafo único, inciso I). Referem-se à pluralidade indeterminada de indivíduos vinculados a um interesse juridicamente reconhecido. Desta forma, visualiza-se o meio ambiente tanto num âmbito coletivo quanto individual, pois, refere-se a uma extensa cadeia de interesses plurindividuais; e, ao mesmo tempo, refere-se a todos e, também, a cada um que compõe a coletividade – um direito híbrido (ANTUNES, 1989 *apud* MUKAI, 2005).

Seria impossível fracioná-lo, proporcionando a cada indivíduo que compõe a coletividade uma fração ideal ao seu desfrute. E sob este *prima*, temos a indisponibilidade do meio ambiente, justamente, por uma ausência de titularidade exclusiva. (RODRIGUES G., 2009)

Por fim, entende-se que o meio ambiente constitui um bem de difícil valoração. Como valorar o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Como dimensionar por um viés economicista a beleza de uma paisagem? O ar puro (o qual, por enquanto, não é vendido em garrafas como a água mineral), ou o direito ao lazer gratuito em rio não poluído? O bem ambiental, antes de tudo, é um bem de uso comum de todos, e sua degradação também é uma forma de concentração de renda, pois se dá de forma indevida como fonte de insumos, destino de descarte de efluentes e ocupação de solo desordenada, concentrando o acesso aos benefícios a quem pode pagar e o contato e perda de qualidade de vida, quando não da própria vida, em razão de externalidades que grande parcela da população economicamente desfavorecida não tem condições de arcar.

---

*afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social (...).*

Há que se furta dos padrões comuns da sociedade de mensuração econômica visando, justamente, a garantia deste direito fundamental, recorrendo-se a dimensões simbólicas (MILARÉ, 2007).

#### **4. O Ministério Público e a Tutela Ambiental**

Ao se verificar ato de manifestação contrária às disposições legais ambientais, passível de causar dano a direito ou bem ambiental tutelado juridicamente, poder-se-á buscar no Poder Judiciário solução à proibição desta ilicitude e, também, a reparação de eventual dano. Para tanto, lança-se mão de institutos jurídicos próprios, por exemplo, a ação civil pública e a ação popular. Entretanto, um eficaz meio de se efetivar a tutela ambiental disponível ao acesso de qualquer cidadão é recorrer e provocar a atividade do Ministério Público.

No texto constitucional, o Ministério Público está discricionado no Capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça) em seção própria, desvinculado dos demais Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). O constituinte de 1988 posicionou o Órgão Ministerial de forma diferenciada em relação às Cartas anteriores, conferindo-lhe a independência e a funcionalidade necessárias ao exercício de enaltecidas funções no então novo Estado Democrático de Direito: trata-se de instituição permanente e essencial à função jurisdicional estatal, sendo-lhe incumbida a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127). São conferidos, ainda, princípios próprios de organização e autonomia, além de prerrogativas que o torna órgão defensor da sociedade (MORAES, 2004). E neste mesmo sentido, pronuncia-se a legislação infraconstitucional. Exemplos: Lei Federal n.º 8.625/93, e, no Estado de São Paulo, a Lei Complementar n.º 734/93.

Todo este conjunto legal de organização do Órgão Ministerial traz em seu bojo, no que se refere às funções institucionais, a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao meio ambiente, além de outros interesses difusos e coletivos. E para a persecução deste novo dever-ser, os promotores de justiça devem se utilizar da promoção de inquéritos civis e ações civis públicas (Lei Federal n.º 8.625/93, artigo 25, inciso IV, alínea *a*; Lei Estadual Complementar n.º 734/93, artigo 103, inciso VIII).

Observa-se, portanto, um ordenamento jurídico uníssono que parte do advento da Constituição Federal de 1988 (artigo 129, inciso III), estendendo-se, posteriormente, pela



legislação federal (Lei 8.625/93) e estadual (Lei Complementar n.º 734/93), sempre exaltando a defesa do meio ambiente.

Todavia, a relação entre o meio ambiente e o *Parquet* antecede à Carta Magna, remontando-se à Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n.º 6.938/81 –, em que lhe fora atribuída legitimidade à propositura de ações, à responsabilização civil e penal por danos causados ao meio ambiente (artigo 14, § 1º). Por sua vez, a lei n.º 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) posiciona o Ministério Público como verdadeiro tutor ambiental, incumbindo-lhe a instauração e presidência de procedimentos administrativos aptos à apuração de danos ambientais: o inquérito civil, permitindo-lhe a celebração de acordos extrajudiciais, com força de título executivo, destinados à resolução de conflitos na gestão ambiental (MILARÉ, 2007).

Diplomas (Lei Federal n.º 8.078/90 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por exemplo) supervenientes corroboraram esta legitimidade do Órgão Ministerial de atuação na esfera ambiental. E, neste sentido, a Carta Magna veio consolidar, definitivamente, a função do Ministério Público na defesa do meio ambiente, considerando sua importância no regime democrático e a complexidade dos interesses difusos, assim como recepcionou a legislação ambiental acima mencionada.

## **5. O Inquérito Civil Público, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a Ação Civil Pública**

O inquérito civil público é o instrumento preparatório ao possível ajuizamento de uma ação civil pública. Trata-se de um procedimento administrativo, sob presidência do Ministério Público, em que se apura a existência de um ilícito ambiental e sua respectiva autoria. Uma vez apurados os fatos, o representante do *Parquet* possuirá condições à propositura da ação civil pública; ou mesmo, pedirá o arquivamento do feito, caso ausentes elementos de convicção necessários (BUGALHO, 2005).

Assim, como seu notável análogo da esfera penal, o inquérito civil é de natureza investigativa, não se submetendo ao princípio constitucional da ampla defesa. Reveste-se de caráter preventivo e reparatório, mas sempre na busca incansável da verdade real.

Ainda, permite-se ao Ministério Público tomar compromissos de um interessado buscando-se adaptar sua conduta aos ditames da lei. Trata-se do compromisso de ajustamento de conduta, consolidado no ordenamento jurídico pátrio através da edição do Estatuto da

Criança e do Adolescente (artigo 211) e do Código de Defesa do Consumidor (artigo 113, §§ 5º e 6).

Este é um procedimento pré-processual, no qual não há uma lide formada, em que as partes interessadas reduzem a termo um compromisso de prática ou abstenção de determinado ato. Possui força de título executivo extraprocessual, pois, uma vez descumprido, seu infrator estará sujeito às penas e cominações, compactuadas no próprio termo, a serem exigidas pelo Ministério Público. (MAZZILLI, 2006).

No caso de previsão de multa cominatória em obrigação de fazer, pode-se executar a multa vencida sem prejuízo da obrigação de reparar. A legitimidade para cobrança desta multa é tanto do próprio signatário, quanto dos demais legitimados a propositura da ação civil pública. Ressalta-se a obrigatoriedade de todos os legitimados para promover a execução, por força expressa do conteúdo constitucional do artigo 225, *caput*, mesmo quando não figurarem como credores (AKAOUI, 2010).

A ação civil pública seria o passo seguinte do Ministério Público após a competente apuração de materialidade e de autoria no inquérito civil público, e é o mecanismo jurisdicional de tutela ambiental de uso mais comum pelo *Parquet*, cujo escopo é a responsabilização pelo dano ecológico, impingindo ao réu a reparação ou indenização, quando aquela não for possível em parte ou no todo. A responsabilização civil é independente das imputações administrativas e penais, que, porventura, forem apuradas.

Não obstante, o termo de ajustamento de conduta tem sido utilizado em grande escala à resolução de conflitos ambientais, demonstrando – na visão do próprio Ministério Público – um instrumento eficaz ao seu propósito de preservação ambiental. De fato, desde que lhe foi permitida a celebração de compromissos de ajustamento, a convicção por soluções extrajudiciais de questões ambientais tem se fortalecido, justificando-se pela morosidade da tutela jurisdicional, redução de custos, entre outras razões (CAPPELLI, 2003).

Tomando-se como exemplo a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos, no interior paulista, verifica-se a preferência da utilização de termos de ajustamento frente ao ajuizamento de ações civis públicas, na proporção de 63% para 03%, respectivamente, no período compreendido entre 2001 a 2004 (34% dos inquéritos abertos prosseguiram em negociação, aguardando informações, despachos ou diligências). O diferencial baseia-se no acordo, no consenso entre as partes envolvidas (Ministério Público e infratores) no que deveria ser feito, resultando numa conscientização socioambiental. A

sentença, finda a ação civil pública, ao contrário, traz uma obrigação de fazer (CAMPOS; FERREIRA FILHO; MIO, 2005).

## 6. A Renúncia Ambiental

A incumbência conferida ao Ministério Público de tutela dos interesses difusos não se trata – jamais – de uma titularidade. Ocorre que o meio ambiente é um bem de direito metaindividual e, quando o Órgão Ministerial atua em defesa destes interesses, temos, na verdade, uma legitimidade extraprocessual. Quem figura no polo ativo de uma demanda jurisdicional ambiental atua na defesa de interesses concernentes a toda uma coletividade, e não possui, desta forma, a disponibilidade do bem *sub judice*. Não se trata de uma substituição, pois não é seu titular; apenas, representa a sociedade em possíveis litígios em que versarem o meio ambiente (ABUJAMRA, 2005).

No que tange ao termo de ajustamento de conduta, é comum observar este desvirtuamento.

Não são permitidas concessões, no sentido de renúncia dos bens ambientais, na celebração de TACs. O meio ambiente – bem de direito difuso – reveste-se de natureza indisponível por sua ausência exclusiva de titularidade. Conforme já explicitado, o Ministério Público possui uma legitimidade extraprocessual na defesa do meio ambiente, pois, representa os interesses da coletividade. Assim, não poderá agir com discricionariedade, pois sua atividade representa um ato vinculado. O que se permite são convenções referentes à forma de cumprimento das obrigações avençadas, atendo-se às peculiaridades de condições de melhor modo, tempo, lugar, questões subjetivas, inclusive, das partes, entre outras (MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005).

O TAC que não abranja toda a apuração e devida dimensão da lesão ambiental não pode ser firmado, muito menos ser homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Senão, perde sua natureza reparatória. É vedado ignorar o princípio do *restituto in integrum*, uma vez que a busca da preservação e reparação ambiental é umbilicalmente vinculado ao direito à vida e à manutenção das inteirações no planeta. Uma restituição parcial por açoitamento ou desídia, além da responsabilidade subjetiva do servidor público responsável, também irá gerar responsabilidade objetiva do próprio Estado. Afinal, como transacionar com segurança sem conhecer o objeto da transação e sua autoria, aquele

desconhecimento impede a reparação integral e equivale a ilegal renúncia, e este desconhecimento seria a negativa do princípio poluidor pagador.

No ordenamento jurídico pátrio, destaca-se o Projeto de Lei nº. 5.139, de autoria do Poder Executivo, apresentado em 29 de abril de 2009, que atualmente tramita no Congresso Nacional. De acordo com o teor do projeto, a natureza jurídica do termo de compromisso de conduta é de transação (artigo 49, *caput*) que, todavia, não seria admitida quando versasse sobre bem indisponível (artigo 49, parágrafo único).

O Código Civil cuida da transação em capítulo próprio, e afirma a licitude dos interessados em prevenirem ou terminarem litígio mediante concessões mútuas (artigo 840), o que, todavia, somente se admite quanto a direitos patrimoniais de caráter privado (artigo 841). Silvio Rodrigues assevera que a transação tem caráter extintivo de obrigação, em que, a vontade expressa por quem é legitimado para alienar exprime concessões recíprocas, abrindo mão de direitos que se julga ter (RODRIGUES S., 2004).

Não há previsão legal vigente que expresse a natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta, sendo que a Doutrina, em sua maioria, refere-se ao instituto como transação. Todavia, este posicionamento é equivocado, pois possibilitaria a disposição sobre o objeto, sua renúncia. Conforme ressaltado, não há concessão mútua em sede de TAC, mas somente a adequação do empreendimento aos ditames da lei. Assim, a utilização desta nomenclatura inadequada e a ausência de concepção clara quanto ao assunto ensejam a atuação ministerial que implique em concessão, quando, na verdade, não se confere margem alguma de disponibilidade àquele que é colegitimado à elaboração do termo. Este cenário não condiz com a obrigação do *Parquet* de zelar pelo bem ambiental (AKAOUI, 2010).

Ora, se o meio ambiente pertence à sociedade, como poderia o Ministério Público demandar sobre bem alheio? É de simples compreensão: a legitimidade conferida ao Ministério Público para postular em defesa do meio ambiente não lhe confere a possibilidade de dispor. Permite-lhe, apenas, que atue em substituição à sociedade em demandas e litígios em que verse o meio ambiente<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 80: *O Ministério Público, entre outras entidades, passou a ter legitimidade para ajuizar essas ações (Lei n.º 7.347/85, artigo 5º.), viabilizando a reparação de danos a interesses difusos, incluído aí o meio ambiente. Nos termos do art. 6º do Código de Processo Civil, o Ministério Público é autorizado por lei a agir como substituto processual – (Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei).* Neste mesmo sentido: ARAÚJO, Lílian Alves de. **Ação civil pública ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 50.

Logo, qualquer renúncia sobre bem público ou difuso é nula, independente de quem a tenha efetuado, e esta, portanto, será como se nunca tivesse existido no mundo jurídico, sendo a nulidade sempre retroativa, pois não se trata de hipótese de anulabilidade, mas sim de nulidade absoluta (*ex tunc*).

Traz-se à elucidação do estudo o teor do termo de ajustamento de conduta celebrado pela 12ª Promotoria de Justiça da Comarca de Campinas, Estado de São Paulo, no âmbito do inquérito civil nº. 137/2004, a expressa manifestação de vontade das partes envolvidas em absterem-se da discussão da existência de um bem ambiental que, em tese, impediria a atividade pretendida pelos empreendedores. Esta verdadeira transação – considerando as especificações supramencionadas – foi homologada pela 1ª Turma de Julgamento do Conselho Superior do Ministério Público.

As compromissárias, dando prosseguimento a diligências que vinham tendo curso durante a tramitação do inquérito civil supra referido, não pretendendo aprofundar discussão sobre divergência técnica quanto à existência ou não de uma nascente no terreno em que pretende erigir um hipermercado (...).

Este exemplo ilustra inequivocamente a utilização desvirtuada dos institutos de proteção do meio ambiente por parte do *Parquet*, especificamente, o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta. Há, neste caso, clara abdicação do bem ambiental, preferindo-se a composição entre as partes à preservação do patrimônio difuso.

Este fato não é “privilégio” deste referido inquérito civil. Verifica-se posicionamento similar em inúmeros procedimentos administrativos em que o Ministério Público procura abster-se do dever legal que lhe é incumbido. A instalação de empreendimentos de imobiliários e comerciais ao longo de todo o território do interior paulista ilustra a questão de preferência ao acordo, desvirtuando a função do termo de ajustamento de conduta. Mesmo no Município de Campinas, citam-se o Shopping Parque Dom Pedro, construído em cima do Ribeirão das Pedras, e o Shopping Tilli Center, cuja construção impermeabilizou importante trecho de margem deste mesmo curso d’água, em local sujeito a constantes inundações. Em ambos os casos, termos de ajustamento de conduta foram ajustados, seja diretamente com o Ministério Público, ou com órgãos ambientais, cujo conteúdo recebeu o respaldo do Órgão Ministerial no âmbito de inquéritos civis.

## **7. O Conselho Superior do Ministério Público Paulista e a Súmula n.º 29**

Em sua organização institucional, o *Parquet* do Estado de São Paulo é integrado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Conforme explicitado em sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual n.º 734, de 26 de novembro de 1993), trata-se de um Órgão de Administração Superior e de Execução dentro do próprio Órgão Ministerial, integrado pelo Procurador-Geral de Justiça (Presidente), pelo Corregedor-Geral do Ministério Público e por mais nove Procuradores de Justiça.

Dentre suas prerrogativas, o Conselho Superior edita súmulas que visam a orientar os membros dos Órgãos do Ministério Público no exercício de suas funções (SÃO PAULO, 1994).

Destaca-se a súmula de n.º 29, a qual se transcreve abaixo:

O Conselho Superior homologará arquivamento de inquéritos civis ou assemelhados que tenham por objeto a supressão de vegetação em área rural praticada de forma não continuada, em extensão não superior a 0,10 ha., se as circunstâncias da infração não permitirem vislumbrar, desde logo, impacto significativo ao meio ambiente.

Na fundamentação desta súmula, explicita-se a necessidade de racionalização do serviço dos Órgãos Ministeriais Ambientais. Argumenta-se a sobrecarga de denúncias de infrações contra o meio ambiente endereçadas ao Ministério Público, as quais, em sua maioria, tratam – supostamente – de crimes e danos de pequena monta. O intuito é focar a ação desta Instituição aos crimes de grande porte. Por fim, argui-se a falta de estrutura para apuração de todos os danos ambientais (SÃO PAULO...).

Esta súmula gera estranhamento no sentido que há uma expressa determinação de arquivamento de procedimentos administrativos que visam, justamente, apurar circunstâncias de fato e de autoria em infrações ambientais com as peculiaridades contidas na própria súmula.

A medida métrica utilizada nesta súmula (0,10 ha.) corresponde a uma área de 1000m<sup>2</sup>. Ainda, mencionam-se a supressão vegetativa de forma não continuada e o não vislumbramento de impacto significativo ao meio ambiente – sem investigação.

Não constitui objeto deste trabalho nem abordar, nem questionar, a precariedade das Instituições Democráticas, tais qual o Ministério Público Paulista. No entanto, conforme os apontamentos explicitados, questiona-se a constitucionalidade desta súmula e procedimentos aplicados pelo *Parquet* Paulista sob o prisma do Princípio da Legalidade.

Ao Poder Público – incluindo-se o Ministério Público –, permite-se apenas desempenhar as funções que lhe são permitidas. Esta permissão advém do ordenamento

jurídico. Diferentemente ao que se passa na esfera do indivíduo, em que lhe é permitido fazer aquilo que não está expressamente proibido pela letra da lei, os Órgãos e Instituições representantes do Estado Democrático de Direito somente poderão atuar nos meandros em que lhes forem expressamente permitidos (MORAES, 2003).

Diversas normas, tanto na esfera constitucional quanto na infraconstitucional, foram erigidas e devidamente destacadas neste trabalho para exaltar a importância do Ministério Público na proteção do meio ambiente. A própria Ordem Democrática do Estado Brasileiro se encarrega de imputar ao Órgão Ministerial a responsabilidade de resguardar todo o ordenamento jurídico. E, ao nos depararmos com um dispositivo, tal qual a súmula n.º 29 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, verificamos uma contradição entre o que se espera do *Parquet* Paulista e o que sua cúpula apresenta como solução para dinamizar a tutela jurídica de bens de interesses difusos.

Denota-se, portanto, uma renúncia na preservação do meio ambiente por parte do Ministério Público.

## **8. Conclusões Articuladas**

O meio ambiente equilibrado é um direito de todos, tendo a natureza jurídica de *res omnium*, e a sua conservação é uma garantia do acesso ao direito à vida e a da efetividade do Princípio da Dignidade Humana.

A conservação do ambiente se consubstancia na forma que dispomos para garantir a qualidade de vida de todos em preservá-la para às presentes e futuras gerações.

A determinação de arquivamento de procedimentos pelo *Parquet* do Estado de São Paulo considerando os danos mencionados neste artigo como de pequena monta não se mostra arrazoada, pois não considera a cumulatividade de uma série de lesões menores, as quais no conjunto podem gerar efeitos locais, regionais, nacionais inclusive mundiais, por exemplo, o assoreamento de rio, ou de uma nascente. Tal pensamento do órgão ministerial também reflete uma não compreensão do aforismo ambiental o que determina que se pense globalmente e se aja localmente.

A velocidade com a qual interferimos no meio e como estas mudanças se fazem sentir, somadas aos avanços da ciência e da técnica, entendida como aquela aplicada à reprodução do capital, obriga-nos a aceitar nos processos de tomada de decisão, inclusive

quanto aos arquivamentos de inquérito civil público, a questão da incerteza do tamanho e da extensão dos danos ambientais quanto a seus efeitos no tempo, dada a sua cumulatividade. Além disso, há o agravante da impossibilidade de, na prática, obter uma restituição integral.

Tais dificuldades de ordem prática devem permear a lavratura dos termos de ajustamento de conduta, para que não se renunciem a bens ambientais, se transigindo apenas quanto ao tempo e modo para a recuperação da área degradada, optando-se por soluções consensuais que não agridam a lei federal e que apliquem o estado da arte da ciência, sem distorcer o efeito dos acordos para bens jurídicos de natureza distinta ou fora da bacia hidrográfica que se pretende proteger. Não se pode, por exemplo, transacionar área de preservação permanente degradada por construção de prédios públicos, ou por reflorestamento em outra bacia hidrográfica, pois, desta forma, nega-se o direito à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como o restabelecimento do bioma danificado.

As eventuais compensações, as quais deveriam ser exceção, em homenagem ao princípio da prevenção, devem considerar a questão da conectividade das áreas verdes, pois sem esta o fluxo gênico não se dá.

Quanto ao arquivamento dos inquéritos civis públicos, muitas vezes, sem sequer a realização de perícia ambiental (diligência *in loco*, expedição de laudo técnico por profissionais capacitados e a integração da interdisciplinaridade do conteúdo ambiental), sem verificação da materialidade dos danos, constitui uma negação da missão do ilustre *Quarto Poder* da Federação. Tais arquivamentos, inclusive, ignoram que o dano ambiental tem repercussão administrativa, civil e criminal, e quando perpetrado por quatro ou mais agentes tem-se, em tese, o gravíssimo crime de formação de quadrilha, o qual na esteira do arquivamento também é varrido para o esquecimento. A impunidade só pode fazer aumentar o agir ilegal e ambientalmente insustentável do degradador.

O bem ambiental, além de ser um bem difuso, é regido por normas de hierarquia superior as súmulas administrativas do Conselho Superior do Ministério Público, a lei federal passa por um intenso processo de legitimação ao ser votada nas duas câmaras legislativas, no Senado e na Câmara dos Deputados, e sendo posteriormente sancionada pelo Presidente da República, erigida por representantes do povo, eleitos por voto direto. Portanto, não é aceitável que uma norma administrativa, exarada por indivíduos que ingressaram na carreira por concurso público, proveniente de um órgão de abrangência estadual, seja capaz de



suprimir o dever e a obrigação provenientes da Constituição Federal, do Código Florestal e da Lei de Crimes Ambientais, entre outros diplomas legais. Tal agir fere, irremediavelmente, a atribuição de *custus legis* do *Parquet* Estadual.

A titularidade do bem ambiental é de todas as gerações, presentes e futuras, e o Ministério Público apenas representa estas gerações, assim como também o faz o autor popular e as associações com afinidade a tal tema. Nenhuma das partes legitimadas para tanto é o titular material do referido bem jurídico. Portanto, a ninguém é dado o direito de renunciar aos bens ambientais, como se bens privados fossem, sob pena de ferir a Carta Magna, as normas federais e o sagrado direito à vida.

O Ministério Público não tem a legitimidade para exarar súmulas que reduzam o alcance e eficácia de qualquer lei federal, menos ainda para confrontar a Carta Magna, sob pena de interferir na tripartição dos poderes e invadir atribuições alheias, sendo nula de pleno direito qualquer tentativa normativa neste sentido. Da mesma forma, são nulos os arquivamentos de inquéritos civis públicos sem efetuação das diligências para comprovação da materialidade, os arquivamentos em razão da extensão dos danos, e os termos de ajustamento de conduta que renunciavam ou reduzem direitos ambientais, ou fazem compensações com bens jurídicos de natureza distinta.

As leis ambientais, por serem normas que versam sobre direitos humanos, estão sujeitas a aplicação imediata e a interpretação mais favorável por parte do operador, a qual amplie e facilite o alcance de seus objetivos. Agir em sentido contrário, em tese, pode gerar a responsabilização do agente público e respectivo ente da administração pública ao qual é vinculado.

## **9. Referências Bibliográficas**

ABUJAMRA, Rafael. Termo de ajustamento de conduta. 23 de setembro de 2005. **Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo**. Disponível em: <[www.esmp.sp.gov.br/2010/material\\_apoio/termo\\_ajustamentoconduta.doc](http://www.esmp.sp.gov.br/2010/material_apoio/termo_ajustamentoconduta.doc)>. Acesso em: 28 ago. 2012.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 3.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legislação procedimental. Coimbra: Almeidinha, 1989. Apud. MUKAI, Toshio. **Direito ambiental**: sistematizado. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ARAÚJO, Lílian Alves de. **Ação civil pública ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2010.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de Lei 5.139, de 29 de abril de 2009. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em: 5 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 22.164**. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em: 30 de outubro de 1995. Publicação em: DJ, 17 de novembro de 1995.

BUGALHO, Nelson Rodrigues. Instrumentos de controle extraprocessual: aspectos relevantes do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta e da recomendação em matéria de proteção do meio ambiente. In: BENJAMIN. Antonio Herman Vasconcellos.

MILARÉ, Edis (coord.). **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 37, ano 10, Janeiro-Março, 2005, pp. 96-112.

CARVALHO, Érika Mendes de. **Tutela penal do patrimônio florestal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução fragilidades e atuação do Ministério Público. In: BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. MILARÉ, Édis (coord.). **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 41, ano 11 – Janeiro-Março, 2006, pp. 93-110.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. SETZER, Joana. CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa de direitos difusos: relação entre os instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei 7.347/81. In: BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. MILARÉ, Édis (coord.). **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 38, ano 10 – Abril-Junho, 2005, pp. 09-22.

MIO, Geisa Paganini de. FERREIRA FILHO, Edward. CAMPOS, José Roberto. O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta para resolução de conflitos ambientais. In: BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. MILARÉ, Édis (coord.). **Revista de direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº. 39, ano 10 – Julho-Setembro, 2005, pp. 92-103.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RODRIGUES, Geisa de Assis. O direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: MONTEIRO, A. J. L. C. **Revista do advogado: direito ambiental**. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, n. 102, ano 29 – março, 2009, p. 47-51.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. 30.ed. Saraiva: São Paulo, 2004, v.3.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Regimento interno e normas de interesse**. Ato nº. 005/94 de 18 de outubro de 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado de São Paulo. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Súmulas**. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas/SUMulas%20no%20site%20do%20Conselho.doc](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas/SUMulas%20no%20site%20do%20Conselho.doc)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental: nossa casa planetária**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.