

A efetividade dos Termos de Ajustamento de Conduta e a importância de atuação do Ministério Público Brasileiro sob a ótica do dever de proteção do meio ambiente na Amazônia Legal.

Adriana Passos Ferreiraⁱ

Louise Rejane de Araújo Silvaⁱⁱ

Gruchenka Oliveira Baptista Freireⁱⁱⁱ

1.Síntese Dogmática

O Ministério Público - MP -, conforme dispositivo constitucional brasileiro (art. 127, caput), tem a missão de atuar na defesa da ordem democrática e dos direitos da coletividade. Hoje, seu reconhecimento é inconteste na defesa dos direitos fundamentais, entre eles o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, ressaltando-se que sua atuação não se restringe a fiscalizar o cumprimento da lei, mas tem o dever de torná-la efetiva no âmbito do Estado Socioambiental de Direito.

Moreira (2004), ao tratar da legitimação do MP para atuar na área ambiental, reconhece as dificuldades diante da complexidade das atribuições ministeriais e afirma que

a função em suma, de fiscal da lei e defensor da sociedade é extensa, complexa e relevante, somente equiparável a vastidão das responsabilidades que pesam sobre os ombros dos representantes do Ministério Público, encarregado de promover e realizar – o que não é fácil e não pode prescindir de vocação e sacrifícios – vasta missão que simplesmente se escreve, com poucas palavras nos frios dispositivos legais [...] Tal mister encerra não só a obrigação do representante do Ministério Público nos processos judiciais, como fora deles, em assuntos administrativos. Razão pela qual seus representantes têm que ser dinâmicos, estando sempre prontos para intervir onde quer que haja violação (MOREIRA, 2004, p. 46).

Com enfoque em sua atuação na área ambiental, é imperioso reconhecer que a interdisciplinaridade própria do Direito Ambiental (RUBES, 1999), diante da convergência de diversas áreas do conhecimento, demanda a busca de um constante aperfeiçoamento e o reconhecimento de que a carência ou a rejeição de suporte técnico e normativo pode conduzir à ineficácia no manejo dos instrumentos de atuação.

Percebe-se que o MP tem relevante função na proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo assumir a defesa dessa importante causa, com adoção de todas as cautelas normativas, técnicas, administrativas e processuais para garantir a efetividade de seus instrumentos de atuação em matéria ambiental.

Nesse sentido, Teixeira (2000, p. 15), avalia que “[...] a degradação ambiental coloca em risco direto à vida e à saúde das pessoas, individual e coletivamente consideradas, bem como a própria perpetuação da espécie humana”.

Grau (2003) ensina que é preciso muito mais para realizar a justiça do que a análise fria da lei. Segundo esse autor,

aplicar o direito é torná-lo efetivo. Dizer que um direito é imediatamente aplicável é afirmar que o preceito no qual é inscrito é autossuficiente, que tal preceito não reclama – porque dele independe – qualquer ato legislativo ou administrativo que anteceda a decisão na qual se consume a sua efetividade [...]. Preceito imediatamente aplicável vincula, em última instância, o Poder Judiciário. Negada pela Administração Pública, pelo Poder Legislativo ou pelos particulares a sua aplicação, cumpre ao Judiciário decidir pela imposição de sua pronta efetivação (GRAU, 2003, p. 313).

Piovesan (1997) assevera que a norma do art. 5º, § 1º, da CR/88 impõe

[...] aos Poderes Públicos conferir eficácia máxima e imediata a todo e qualquer preceito definidor de direito e garantia fundamental. Este princípio intenta assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (PIOVESAN, 1997, p. 64).

Mais do que um agente estatal da área jurídica, restrito aos conteúdos disciplinares da academia, a dinâmica ambiental exige do membro do Ministério Público a busca incessante do respeito aos aspectos normativos e técnicos interdisciplinares com a justiça social, visto que muitas soluções para questões ambientais não estão dispostas nos manuais jurídicos ou na legislação vigente; e acabam por emergir de casos concretos sem precedentes, exigindo atenção para adotar o instrumento de atuação mais eficaz aos fins dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, tornou-se imperioso refletir sobre a atuação ministerial a partir do Estado Socioambiental de Direito, que demanda um agir cada vez mais integrado, não só sob o campo de vista institucional, mas também sob o de persecução da participação social, uma vez que sucumbir a essa visão trará modificações estruturais na forma como os instrumentos jurídicos de atuação são concebidos, definidos e implementados pelo Estado, com a consciência de tratar-se de um direito fundamental, cuja tutela serve para a sobrevivência das presentes e das futuras gerações.

Leite e Ayala (2011) afirmam que

o fortalecimento do status material do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado nas legislações infraconstitucionais, os infortúnios ambientais crescentes oriundos de uma sociedade de risco, e a ecologização do Direito demandam uma transformação emergencial do papel do Estado (LEITE e AYALA, 2011, p. 35-38).

Daí a necessidade de fincar e focar, para embasar atuação, nos alicerces que sustentem a concepção do Estado Socioambiental de Direito, cujo objetivo maior é buscar a harmonização entre os elementos jurídicos, sociais e políticos, para alcançar a satisfação da dignidade humana ao mesmo tempo que garanta, também, um equilíbrio na condição ambiental.

Para Canotilho (2004), são três os pressupostos essenciais para edificação do Estado de Direito Ambiental: 1) adoção de uma concepção integrada do meio ambiente; 2) a institucionalização dos deveres fundamentais ambientais; e 3) o agir integrativo da administração.

Observa-se, assim, que sem lançar mão de sua independência funcional, o membro do Ministério Público deve adequar sua atuação na busca da efetiva reparação ambiental. Nesse contexto, importante consideração é registrada por Rodrigues (2010), ao afirmar que

[...] é forçoso reconhecer que é difícil trilhar o equilibrado caminho da atuação séria e consistente sem sucumbir aos holofotes da mídia, ao personalíssimo exarcebado, ao messianismo pueril. Por isso, precisamos superar, dentro do possível, as referências pessoais e construir uma instituição com rotinas e normas que propiciem o efetivo exercício das relevantíssimas atribuições constitucionais, sempre dentro do princípio da proporcionalidade e razoabilidades e, observando constante diálogo, quando possível com os demais atores políticos (RODRIGUES, 2010, p. 62).

Não se trata de questionar o princípio constitucional da independência funcional do membro do MP, que assegura aos seus componentes atuação de acordo com sua convicção diante do caso concreto, mas de buscar conciliar essa atuação com o princípio da unidade, para traçar ações institucionais sistematizadas na busca do fortalecimento dessa unidade; e, havendo conflito entre princípios, deve-se ponderar diante do caso concreto para definir qual deles prevalecerá (ALEXY, 2008), de modo que os instrumentos de atuação sejam aperfeiçoados sob a ótica da unidade institucional.

A homogeneização de atuação das ações ministeriais, como é bem observado por Akaoui (2010), não implica mitigação do princípio da independência funcional dos membros do MP. Esse autor ressalta que a atuação deve ser “responsável, de modo a não permitir que o degradador ou aquele que permite a existência do risco do dano deixe de cumprir suas obrigações legais, agora estampadas no compromisso de ajustamento de conduta” (AKAOUI, 2010, p. 124).

Akaoui considera que

a atuação do Ministério Público em desacordo com o desiderato legal gera verdadeiro desconforto a toda classe, pois pode ser questionada pela própria coletividade, notadamente por meio das organizações não governamentais, quanto à sua atuação equivocada, deixa um argumento nas mãos dos degradadores no sentido de que estão sendo tratado com desigualdade por um e outro órgão da instituição (AKAOUI, 2010, p. 124).

Portanto, de maneira contributiva, sem a pretensão de esgotar as reflexões sobre a temática, o dever de proteção ambiental, ora focado no Ministério Público, demanda o reconhecimento de que seus membros devem traçar sua atuação na área ambiental com base nos três elementos de edificação do Estado Socioambiental de Direito - citados por Canotilho (2004) como corolário para fortalecer seus instrumentos de atuação, quais sejam: 1) adoção de uma concepção integrada do meio ambiente; 2) a institucionalização dos deveres fundamentais ambientais; e 3) o agir integrativo da administração

2.JUSTIFICATIVA

No cenário mundial, a palavra Amazônia é sinônimo de riqueza e abundância natural, atraindo a cobiça de grandes empreendimentos ávidos em explorar sua biodiversidade e seu potencial econômico. A ocupação do território amazônico desde sua origem é demarcada pela degradação do meio ambiente, com todos os reflexos oriundos do desrespeito aos direitos dos homens e da natureza, os quais suportam todas as mazelas provenientes da agressividade do capital, marcando o que Loureiro (2009, p. 39) chama de “contraste da miséria da região natural mais rica do planeta.”

Em função de privilégios fiscais concedidos pelos entes federativos, grandes empreendimentos instalaram-se na Amazônia, gerando um passivo ambiental considerável, oriundo dos danos provocados por suas atividades. Em razão dessa visão de desenvolvimento implementada pelo governo brasileiro, os Estados da Amazônia Legal, em especial os da Região Norte, foram palco da implantação de grandes projetos e atividades econômicas, dos quais se seguiram perenes danos ambientais (LOUREIRO, 2009).

Em descompasso com o avanço dos empreendimentos e com a complexidade dos danos causados, empenharam-se os órgãos públicos competentes em zelar pela proteção do meio ambiente, cuja atuação ainda busca meios para potencializar a efetividade dos instrumentos de tutela ambiental. A legislação ambiental brasileira dispõe de uma série de instrumentos jurídicos hábeis à proteção ambiental, porém alguns desses instrumentos não atingem sua finalidade em razão das amarras do sistema processual e burocrático-administrativo em que estão envolvidos.

Em decorrência disso, o meio ambiente padece de danos sucessivos, não raras vezes com perdas irreversíveis, por causa do lapso temporal transcorrido entre a ocorrência da lesão e o momento da efetiva reparação determinada judicialmente. Entre os instrumentos de proteção jurídica do bem ambiental, destaca-se o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, que pode ser manejado pelos órgãos ambientais responsáveis pelo controle e pela fiscalização das atividades suscetíveis de degradar a qualidade do meio ambiente, visando a acordos voltados a sanar e a recuperar os danos causados pelos empreendimentos.

Dessa forma, considerando-se a importância e a finalidade desses acordos, é necessário que os Ministérios Públicos em sua atuação extrajudicial, de forma concatenada, firmem instrumentos, que de fato reflitam o dever de proteção ambiental, contemplando cláusulas que assegurem a efetiva reversão do dano ambiental, sob os aspectos da prevenção, da reparação e da compensação, prestando assim uma tutela efetiva à proteção ambiental.

3. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA TUTELAR O DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EFETIVO

O Termo de Ajustamento de Conduta surge no período histórico da redemocratização do Brasil, como instrumento para enfrentar as demandas da sociedade de massa, na qual os novos direitos passam a ganhar relevo no cenário jurídico social, clamando solução célere para os conflitos que emergem como desafio para o poder estatal, na tutela dos direitos transindividuais.

Entre os instrumentos de proteção jurídica do bem ambiental, destaca-se o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, que pode ser manejado pelos órgãos ambientais responsáveis pelo controle e pela fiscalização das atividades suscetíveis de degradar a qualidade ambiental, visando a acordos voltados a sanar e a recuperar os danos causados pelo empreendimento. Assim, diante de uma ação ameaçadora ou violadora do bem ambiental, pode ser feito um acordo com vistas a evitar ou a remover a conduta reprovada.

De acordo com a CR/88, em seu art. 225, § 3º, a reparação deve ser integral, e as cláusulas constantes do ajustamento de conduta devem ter como objetivo readequar a conduta lesiva ao ordenamento jurídico vigente, delineando todas as medidas viáveis para a efetiva e integral proteção do bem ambiental tutelado. Por se tratar da tutela de um direito indisponível, o órgão tomador não pode transigir sobre a extensão do dever de prevenir

ou de reparar o bem ameaçado ou violado, sendo vedada a dispensa total ou parcial dos deveres jurídicos do causador da perda.

Desse modo, o ajustamento deve corresponder à satisfatória prevenção ou à integral reparação do dano ambiental, restringindo-se assim suas cláusulas às condições de forma, tempo e lugar de seu cumprimento. O órgão tomador deve abster-se de renunciar a deveres legais contemplados no ordenamento jurídico em detrimento dos interesses da coletividade, comportando cláusulas de fazer, de não fazer, de dar ou de indenizar, necessárias para prevenir ou reparar o dano.

O Termo de Ajustamento de Conduta não pode ser imposto ao compromissário, visto que depende da prévia manifestação de vontade desse, devendo haver duas assonâncias distintas, porém coincidentes, recíprocas e concordantes sobre a celebração do termo de ajuste, quais sejam: a do órgão público, que manifesta sua vontade não só no momento da celebração do negócio, mas também na fixação do cumprimento das obrigações; e a do compromissário, que manifesta seu acordo no sentido de comprometer-se a ajustar sua conduta às exigências da lei.

Neste contexto, a dinâmica ambiental demanda uma atuação extrajudicial do membro do Ministério Público em um novo perfil institucional, visto que, diante da primazia do direito fundamental e da iminência da violação do direito, a solução deve ser atual e efetiva para sanar a crescente degradação ambiental. O agir imediato do MP pode prevenir a eclosão de demandas judiciais futuras. Em virtude disso, o promotor de justiça deve estar sempre vigilante para as questões ambientais.

Rodrigues (2010, p. 73) chama a atenção para uma “revolução silenciosa” que ocorreu no rol da atuação ministerial com as funções realizadas fora do âmbito judicial, ressaltando que a atuação extrajudicial, muitas vezes, pode não culminar com a redação de peça judicial, mas cristalizar-se em um intenso trabalho na busca da melhor solução para corrigir violação de direitos, tais como: a coleta de termos de declarações, a realização de inspeções, a requisição de documentos e outras diligências.

Diante da ameaça ou da ocorrência do dano ambiental, deve-se buscar, prioritariamente, a prevenção ou a sua reparação. Ocorre que, sob o ímpeto de obter uma resposta célere, nota-se a multiplicação de termos de ajustamento de conduta sem controle de resultados qualitativos quanto à efetiva reparação do dano ao meio ambiente, muitas vezes sem considerar a regionalidade do dano, e assim, desconsidera-se a atribuição/legitimidade adequada para atuação extrajudicial e judicial.

Ocorre que para o enfrentamento dos diversos problemas advindos de grandes projetos ambientais na Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso, Maranhão (a oeste do meridiano de 44° de longitude oeste) e Goiás, é necessário um enfrentamento concatenado dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal com atribuição regional, através, em especial de Termos de Ajustamento de Condutas Ambientais, confeccionados conjuntamente pelos representantes do Ministério Público.

Isso porque, comumente, muitos impactos ambientais ultrapassam os limites dos estados, ou ainda tem seu nascedouro em mais de um ente federativo estatal, como ocorre com projetos de hidrelétricas na Amazônia Legal, cujas externalidades negativas serão compartilhadas entre os Estados do Pará e do Maranhão, exemplificativamente.

Há entendimento que, tratando-se de rio interestadual bem da União, nos termos do art. 20, inciso III, da CFRB, invoca-se a competência da Justiça Federal, e, por conseguinte, a atribuição do Ministério Público Federal, em caso de judicialização da demanda ambiental.

Todavia, é cediço que o ajuizamento da ação ambiental, muitas vezes, não apresenta a efetividade prática; sendo oportuno, em busca do resultado mais eficaz, pela própria necessidade dialogal, em busca de consensualidade, na forma, modo e estipulação de prazos pelo Ministério Público e pelo empreendedor poluidor, o exaurimento da via extrajudicial, da qual o Termo de Ajustamento é a grande vedete.

Por outro lado, a capilaridade do Ministério Público Estadual, com a presença de promotores de justiça nos interiores mais longínquos da Amazônia Legal, “empodera” os membros estaduais de informações, detalhes, obtidos pela própria vivência na comunidade afetada, inclusive com os movimentos sociais locais.

Eis a importância da atuação conjunta entre membros estaduais e federais do Ministério Público Nacional, respaldado no §1º, do art. 127, da CFRB, que preceitua como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Nesses casos, são necessários instrumentos normativos adequados para respaldar, prioritariamente, a atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público brasileiro envolvidos, de modo a possibilitar não só a confecção conjunta do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, mas o controle interestadual dos resultados efetivos dessa atuação conjunta, pelos Órgãos da Administração Superior dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal envolvidos, e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, através de homologação e acompanhamento da efetividade do instrumento, e da própria atuação judicial, em prol da primazia do interesse do meio ambiente na Amazônia Legal.

4. CONCLUSÕES

Se o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental é um dos instrumentos de controle e de fiscalização das atividades suscetíveis de degradar a qualidade ambiental, visando a acordos voltados a sanar e a recuperar os danos causados pelos empreendimentos, cabe ao representante estatal legitimado para tal - o membro do Ministério Público -, envidar o máximo de esforços para inserir cláusulas cujo foco seja a proteção ao meio ambiente, destacando sua recuperação, ou, diante da irreversibilidade, cláusulas de prevenção e de compensação ambientalmente vinculativas.

Nesse viés sob o prisma do olhar de atuação na Amazônia Legal, com enfoque em acompanhar de forma mais atual e eficaz a implantação de grandes projetos, não basta reconhecer a existência do dano para evocar a tutela ambiental. É necessário haver uma integração dos atores sociais, e também dos membros do Ministério Público Nacional, nos moldes do preâmbulo do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na qual se afirma que é dever de todos a proteção ambiental, de modo que se extraia o máximo de efetividade dos instrumentos de tutela, especialmente quando originários de compromissos de ajustamento de conduta ambiental.

É importante destacar ainda, sob o ponto de vista prático, com vistas a mitigar os danos constatados, a necessidade de que as instituições promovam um controle qualitativo de seus instrumentos de atuação, fazendo constar uma periodicidade para a fiscalização de seu cumprimento, a fim de dar visibilidade e transparência à sua atuação. Por isso, a estrutura do Estado Socioambiental de Direito, que reconhece o dever fundamental de proteção ambiental, inspirada nos princípios constitucionais da prevenção e da precaução, deve ser o foco para aqueles que defendem o meio ambiente como bem vital, utilizando-se dos termos de ajustamento de conduta como instrumento que não tão somente compensa, mas que, efetivamente, repara danos regionais, com a atuação do membros do Ministério Público Estadual e Federal com atribuição nos estados afetados, com base no art. 127, §1º, da CFRB.

Assim, defende-se, entre outros instrumentos, a criação de Comissão Interestadual de Gestão/Tratamento de impactos Ambientais causados na Amazônia Legal, voltadas ao estudo, sugestão e acompanhamento das externalidades negativas dos grandes projetos, atuação ministerial, adoção de teses, prioritariamente na via extrajudicial, e, na judicial, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive a instauração de Inquérito Civil, a forma de homologação de Termos de Compromisso Ambiental e, sendo o caso das Ações Civis Públicas, confeccionados conjuntamente pelos Ministérios Públicos Estaduais e Federal com atribuição para atuar nos Estados afetados.

Defende-se, ainda, a adequação da Resolução 23 de 2007, do CNMP, que disciplina a atuação extrajudicial do Ministério Público Brasileiro diante da necessidade de se dar conformidade à atuações conjuntas em casos de danos ambientais de maior monta, interestaduais, em prol do fortalecimento da atuação ministerial em face das grandes demandas ambientais, em especial na Amazônia Legal.

REFERÊNCIAS

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

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, atualizada até a emenda constitucional de revisão n. 6, de 7 de junho de 1994 e até a emenda constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Helini Sivini; LEITE, José Rubens Morato. Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2004. p. 31-44.

FERNANDES, Rodrigo. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial; teoria e prática. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento. São Paulo: Empório do Livro, 2009

MOREIRA, Luciana Ribeiro Lepri. Direito ambiental: legitimidade e atuação do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2004

PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997 RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2010

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. O meio ambiente, a urbanização e a preservação dos conflitos no Brasil: os direitos humanos no sistema interamericano: o judiciário e o voluntariado. Revista Consulex, ano 4, nº 46, p. 14-20, out. 2000.

ⁱ Promotora de Justiça, Titular da Comarca de Tucuruí no Estado do Pará e Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas.

ⁱⁱ Promotora de Justiça, Titular da Comarca de Rondon do Pará no Estado do Pará e Especialista em Direito Tributário e Ciências Criminais.

ⁱⁱⁱ Promotora de Justiça, Titular de Cametá no Estado do Pará e Mestre em Segurança Pública.