

O Ministério Público e o meio ambiente

Public Ministry and the environment

Mary Lúcia Andrade Correia¹

¹ Advogada, doutoranda em Direito Constitucional pela UNIFOR; mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará – UFC; especialista em Direito Ambiental – UECE, professora de Direito Ambiental da Graduação e Pós-Graduação - UNIFOR; coordenadora do Curso de Especialização em Direito Ambiental – UNIFOR. E-mail: maryandrade@unifor.br

Resumo: A análise do tema O Ministério Público e o Meio Ambiente, cuja finalidade consiste em demonstrar como este órgão atua perante as questões ambientais no que concerne a defesa do meio ambiente. Tem como objetivo geral do estudo o exame da atuação do Ministério Público na proteção do meio ambiente. Especificamente, objetiva suscitar os principais aspectos históricos do Ministério Público no Brasil, bem como, destacar a ação civil pública ambiental como um dos principais instrumentos de tutela de interesses ou direitos coletivos, difusos e dos interesses e direitos formalmente coletivos os chamados individuais homogêneos. A metodologia utilizada na pesquisa consiste na análise sobre o objeto de estudo, por meio de levantamento bibliográfico. Como resultados espera-se compreender o papel do Ministério Público no cenário brasileiro.

Palavras-Chave: Ministério Público. Meio Ambiente. Direito Fundamental. Direitos Difusos e Coletivos. Ação Civil Pública Ambiental.

Abstract: The analysis of the theme the Public Ministry and the environment, whose importance is to demonstrate how the Public Ministry P acts vis-à-vis environmental issues when it comes to his defense. The overall objective of the study consists in examining the role of the public prosecution in the protection of the environment. Specifically, aims to raise the main historical aspects of the Public Ministry in Brazil, as well as highlight the public environmental civil action as one of the main instruments of tutelage of diffuse interests or collective rights and collective interests and individual rights formally known as homogeneous. The methodology used in the research is the analysis of the object of study, through bibliographical survey. As expected results understanding the role of the Public Ministry in the Brazilian scenario.

Keywords: Public Ministry. Environment. Fundamental Right. Diffuse and collective rights. Public Environmental Civil Action.

Sumário: 1 Introdução - 2 Breve Histórico do Ministério Público no Brasil - 3 O Ministério Público e o Meio Ambiente na constituição de 1988 - 4 Conclusão - Referências.

1 Introdução

Este ensaio tem por finalidade tratar sobre o Ministério Público e o meio ambiente, demonstrando-se sua importância, que consiste em evidenciar a evolução e o processo histórico de consolidação do Ministério Público e sua atuação no que concerne a assuntos ambientais, com vistas a sua defesa. As transformações de ordem econômica, social, ambiental e política contribuíram para o aumento nas demandas judiciais oriundas dos novos direitos na sociedade.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu novos direitos, entre os quais o meio ambiente e, com suporte nas transformações ocorridas na sociedade, depreende-se a necessidade de promover a adequada e efetiva tutela desses direitos. Com efeito, a Constituição conferiu ao Ministério Público a legitimidade para a defesa dos direitos metaindividuais e supraindividuais.

Em razão disso, o objetivo geral deste estudo consiste na análise da atuação do Ministério Público na proteção do meio ambiente e, do ponto de vista específico impende levantar os principais aspectos históricos desse Órgão no Brasil, bem como evidenciar a ação civil pública ambiental como um dos principais instrumentos de tutela de interesses ou direitos coletivos, difusos e dos interesses e direitos formalmente coletivos, os chamados individuais homogêneos.

A pesquisa, inicialmente, procede a um breve histórico da existência e consolidação do Ministério Público no Brasil, para, posteriormente, abordar o Ministério Público na Constituição Federal de 1988 e o seu papel na defesa do meio ambiente. E ainda, destacar o meio ambiente como direito fundamental de terceira geração. Como módulo de remate, configura-se a condensação dos achados do estudo.

A metodologia empregada na investigação consiste na análise exploratória e descritiva sobre o objeto de estudo, por meio de levantamento bibliográfico em jurisprudência, livros, documentos eletrônicos, teses, dissertações, revistas, periódicos e outros meios. Como resultados, espera-se compreender o papel do Ministério Público como defensor da coletividade e dos direitos difusos e coletivos no avanço das conquistas ambientais no panorama nacional.

2 Breve histórico do Ministério Público no Brasil

Inicialmente, é importante frisar que o sistema jurídico brasileiro durante os primeiros séculos desempenhou o papel, tão somente, de instrumento na manutenção do poder do Império português sobre o Brasil. Consoante informação de Wolkmer (2000, p.91), durante o período colonial, os bacharéis brasileiros eram preparados e treinados para servir aos interesses da administração colonial. Assim, durante o período do Brasil-Império, na Constituição Federal de 1824, o Ministério Público não foi tratado como instituição. Ocorreu, entretanto, nesta fase, que o procurador da Coroa, Soberania e Fazenda Nacional recebeu a incumbência de acusar no Juízo dos Cri-

mes os delitos que fossem de competência da Câmara dos Deputados. Neste período, portanto, não existia uma estrutura em que o procurador-geral centralizasse o seu ofício e desenvolvesse suas funções de forma independente, com unidade e harmonia como instituição, e desvinculado de outras instâncias de poder.

Na leitura histórica de Ferreira (1985, p. 11), depreende-se que o Código de Processo Criminal, de 1832, situa o Ministério Público em uma posição inferior, pois: “[...] colocou o *Parquet* em posição subalterna: os eleitores podiam ser jurados; os jurados podiam ser promotores; um analfabeto, que podia ser eleitor e jurado, estava apto, portanto, ser promotor”. Merece esclarecer, por oportuno, porém, que o Código de Processo Criminal de 1832 foi reformado pela Lei adjetiva 1841, a qual fixou atribuições aos promotores públicos e estabeleceu o impedimento de eleição dos analfabetos, conforme se depreende, no artigo 27 quando determina que

São aptos para Jurados os cidadãos que puderem ser Eleitores, com a excepção dos declarados no art. 23 do Código do Processo Criminal, e os Clerigos de Ordens Sacras, com tanto que esses cidadãos saibão ler e escrever, e tenham de rendimento annual por bens de raiz, ou Emprego Publico, quatrocentos mil reis, nos Termos das Cidades do Rio de Janeiro, Bahia, Recife e S. Luiz do Maranhão: trezentos mil réis nos Termos das outras Cidades do Imperio; e duzentos em todos os mais Termos.

Ressalta-se que, uma vez efetivada a reforma de 1841, o Poder Judicial consoante anota Koerner (1998, p. 35) era formado, em cada termo, por um juiz municipal, o Tribunal do Júri, um promotor público, um escrivão das execuções e oficiais de Justiça. E, ainda, na esteira narrativa do referido autor, neste período, “promotores e os juízes municipais eram nomeados por quatro anos pelo imperador, com possibilidade de recondução”. Assim, Koerner (1998, p.36), menciona o seguinte fato.

Os magistrados eram subordinados às Relações em suas atribuições cíveis e em caso de processo de responsabilidade. Ao mesmo tempo, eram subordinados administrativamente ao presidente de província, sendo que os juízes de direito deviam enviar semestralmente informações circunstanciadas acerca da maneira pela qual os juízes municipais, de órfãos e promotores que fossem bacharéis formados exerciam suas funções.

Com efeito, vale destacar que a Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, trouxe uma novidade muito significativa – a indicação de preferência pelo bacharel em direito para o cargo de Promotor de Justiça, em conformidade com o artigo 22, quando expressa que

Os Promotores Públicos serão nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Províncias, preferindo sempre os Bacharéis formados, que forem idôneos, e servirão pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos Juízes de Direito.

Assim, embora a primazia fosse por bacharéis em direito, os promotores de Justiça seriam nomeados e demitidos de acordo com a vontade do Imperador, de forma *ad nutum* dependendo da conveniência desse Mandatário, a igual do que ocorre hoje com os cargos comissionados. Portanto, em toda Primeira República, não se consolidou a carreira do Ministério Público, fato demonstrativo de que, até o final do século passado, o Ministério Público do Brasil constituía um organismo sem organização por diversos fatores, pois, eram os servidores admitidos *ad nutum*.

Havia diversos tipos de promotores conforme a legislação em vigor, como: aqueles nomeados para as sedes das comarcas, os adjuntos, e indicados de modo *ad hoc* por juízes de direito, não tendo, portanto, garantias de estabilidade, ficando no exercício do cargo enquanto bem servissem. Em prosseguimento a essa narração, impende evidenciar, o entendimento de Vasconcelos (1985, p. 30), *in verbis*

O que se nota em relação ao Ministério Público no Brasil, até fins do século passado, é que era um organismo desordenado, incipiente, onde seus membros não gozavam de garantias nem havia definição de funções ou atribuições de seus membros! A sua existência, ao tempo do Império, era de tal modo opaco, que alguns autores a consideravam como obra marcadamente republicana.

A situação do Ministério Público, entretanto, começou a mudar com o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, cujo texto, pela primeira vez, na história do Ministério Público, foi concedido a garantia de inamovibilidade trazendo em seu artigo 21, o seguinte texto:

O membro do Supremo Tribunal Federal, que for nomeado procurador geral da Republica, deixará de tomar parte nos julgamentos e decisões, e, uma vez nomeado, conservar-se-á vitaliciamente nesse cargo.

Na depreensão do disposto neste artigo, não existia de forma sistemática o reconhecimento da característica da vitaliciedade a todos os que desempenhavam funções no Ministério Público, contudo, somente àqueles, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, nomeados pelo Presidente da República ao cargo de Procurador Geral. De tal modo, a Constituição Federal de 1891, não tratou de maneira detalhada, tampouco conferiu maiores direitos ao Ministério Público, fazendo menção apenas ao Procurador Geral da Republica.

No entendimento de Medeiros (1985, p. 201), no Brasil império, não existiu o Ministério Público como Instituição. Afirma ainda, o autor que sem garantias e sem independência eram os Promotores Públicos meros agentes do Executivo, Agentes demissíveis amovíveis, num regime espúrio de verdadeiros "procuradores do rei". A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 95, destacou que "o Ministério Público

será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais". E no parágrafo terceiro do referido artigo, expressa que

Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.

A Constituição Federal de 1937 não tratou sobre o Ministério Público, mas apenas destacou, no artigo 99, que

O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Verifica-se que, na Constituição Federal de 1946, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, o Ministério Público assumir posição de destaque, ao ser tratado no Título III, sistematizando a Instituição e contribuindo para um novo impulso na carreira. De acordo com a Constituição de 1946, foram instituídos a carreira e o ingresso mediante concurso público no Ministério Público, além da sua inamovibilidade, consoante os artigos 127 e 128, respectivamente expressos a seguir:

Art. 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

Art. 128 - Nos Estados, a Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.

É inegável o fato de que, com a Constituição Federal de 1946, houve grande inovação para o Ministério Público, o que ocorreu, na perspectiva de Leal (1975, p. 206), após a exigência de ingresso mediante concurso e organização em carreira, garantindo estabilidade aos seus membros após dois anos de exercício, e relativa inamovibilidade, bem como o estabelecimento de regras de promoção.

Importa referir que, na Constituição Federal de 1967, não houve alterações significativas para o Ministério Público tendo sido tratado nos artigos 137 a 139 como uma reprodução do Texto de 1946, trazendo-o como um capítulo do Judiciário. Em 1960, no entanto, por meio da Emenda Constitucional nº 1, o Ministério Público foi deslo-

cado do Judiciário para o Executivo, sem modificações substanciais. A Emenda Constitucional nº 7, de 1977, foi muito importante para o Órgão, pois estabeleceu em seu artigo 96, parágrafo único, “que Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual [...]”.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 trouxe o Ministério Público no Capítulo IV, que trata das funções essenciais à Justiça, “incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, coletivos e difusos e individuais indisponíveis”. Assegurou a autonomia funcional e administrativa, estabeleceu princípios e garantias, funções institucionais e também impôs vedações. Destaca-se uma particularidade da Constituição Federal de 1988, que, segundo Moraes (2004, p. 115) pondera que

[...] o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua total autonomia e independência e ampliando-lhe as funções (art. 127/130), sempre em defesa dos direitos, garantias, e prerrogativas da sociedade.

Certamente, a Constituição Federal de 1988 privilegia a evolução histórica do Ministério Público, tendo sido a que mais reconheceu a importância e a fundamentalidade do *Parquet* para a sociedade brasileira e o desenvolvimento do processo democrático no País. Destaca-se o fato de que a Lei Complementar 40, de 1981 constitui um importante marco na organização do Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Na perspectiva de Mazzilli (1997, p. 40), um dos mais expressivos canais para que o Ministério Público contribua para o acesso à Justiça foi-lhe conferido pela Constituição Federal de 1988. Portanto, atualmente, as atribuições desempenhadas pelo Ministério Público, conforme esta Constituição constitui importante processo de democratização no País.

3 O Ministério Público e o Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988

O papel do Ministério Público no desempenho de suas atribuições na defesa do meio ambiente, dos direitos difusos de terceira geração, direitos coletivos e direitos individuais homogêneos, direitos de minorias, do patrimônio, público e dos direitos humanos, entre outros, constitui um dos grandes avanços no processo de redemocratização no País. Com a chamada Constituição Cidadã o Ministério Público assumiu valiosos papéis no desenvolvimento de suas funções institucionais.

Cada vez mais ocorrem no Brasil relevantes problemas de ordem ambiental. De acordo com o que noticiam Damascena e Carvalho (2013, p. 481), somente no ano de 2010, ocorreram 373 catástrofes “naturais” no Brasil, as quais resultaram em 296.800 mortes, 207 milhões de afetados e 109 bilhões de dólares em prejuízos econômicos. Números dessa natureza são bastante expressivos requerendo uma atuação positiva

do Estado de forma preventiva, mitigadora e reparadora dos danos causados à pessoa humana e ao meio ambiente. De tal modo, configura-se de inicial relevância a atuação Ministério Público em prol da sociedade.

Na intelecção de Fonseca (2012, p. 161), no Brasil, o Ministério Público tem por princípios constitucionais a unidade e a indivisibilidade, resultando igualmente asseguradas a sua independência funcional e administrativa. Tais princípios estão consubstanciados na Constituição federal de 1988, em seu artigo 127, § 1º. Vale lembrar que estes princípios são de observância obrigatória, sendo inválido qualquer ato que deles desvirtue.

No que se refere às garantias constitucionais previstas no § 5º, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c* do artigo 127, da Constituição Federal de 1988, foram concedidas ao Ministério Público e aos seus agentes como um grande avanço na história do *Parquet* que por meio de instrumentos hábeis, permitem que a Instituição realize com maior eficiência e resolubilidade as suas funções constitucionais. Neste sentido, ressalta Silva (2001, p. 29) que,

[...] durante a Assembleia Constituinte, em torno da qual se aglutinaram as diferentes forças políticas do país, demandas pelo reconhecimento de novos direitos e pela introdução de mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões públicas foram defendidas pelas forças políticas, que fizeram oposição em regime autoritário, e pela sociedade civil organizada.

Desta maneira, o papel do Ministério Público na defesa do meio ambiente e de outros novos direitos ocorre por imposição da ordem constitucional. Com relação à defesa do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988, veio consagrar o que já constava na Lei nº 6.938/81, que trata sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em cujo texto legal o legislador inseriu a responsabilidade do poluidor, independentemente da exigência de culpa, e a atribuição, ao Ministério Público, da faculdade de propor ação de responsabilidade civil e criminal com a finalidade de reparar ou evitar danos ambientais.

Com suporte nas profundas transformações ocorridas nas últimas décadas, de cunho social, econômico, ambiental e político na sociedade brasileira, emergiu a necessidade da criação de um processo civil de massa, que possibilitasse a solução dos novos problemas do desenvolvimento, do progresso, da explosão demográfica, das grandes concentrações urbanas, dos parques industriais e de produção e consumo em massa. Na leitura de Silva (2001, p.31), as instituições Judiciárias e os instrumentos jurídicos são

[...] informados por uma concepção liberal-individualista de direito, não estariam conseguindo absorver as demandas por Justiça, nem tampouco lidar com os novos tipos de conflitos que chegavam aos tribunais.

Assim, neste âmbito, a ação civil pública, conforme Milaré (2013, p. 1420), insere-se

[...] nesse quadro de grande democratização do processo e num contexto daquilo que, modernamente, vem sendo chamado de “teoria da implementação”, atingindo, no direito brasileiro, características peculiares e inovadoras.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, dispõe sobre a ação civil pública como instrumento processual de defesa dos interesses transindividuais entendidos como o direito ao meio ambiente, dos consumidores, bem como do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A mencionada Lei conferiu legitimidade ao Ministério Público e a outros Entes do Estado, bem como às associações, para o seu ajuizamento. Ao explicar sobre a natureza da Ação Civil Pública, Milaré (2013, p.1425) expressa que

Ela não é pública porque o Ministério Público pode promovê-la a par de outros legitimados, mas sim porque seu objeto abrange um largo espectro de interesses e valores de intangível relevância social, permitindo o acesso à Justiça de certos conflitos metaindividuais que, de outra forma, remanesceriam num certo “limbo Jurídico”.

Assim, a Lei nº 7.347/85 trouxe duas mudanças importantes - a desvinculação da ação civil pública como instrumento processual de titularidade do Ministério Público e a ideia da ação civil pública como ação coletiva. Portanto, a mencionada Lei tutela interesses ou direitos que na visão de Milaré (2013, p.1425), são

[...] interesses ou direitos materialmente coletivos (ou essencialmente coletivos), compreensivos dos *difusos* e dos coletivos *stricto sensu*, e de outros direitos que são formalmente coletivos ou (acidentalmente coletivos), os chamados individuais homogêneos.

Com efeito, a defesa dos conflitos que envolvem interesses supraindividuais e metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), por meio da ação civil pública significou importante avanço na tutela desses direitos e um relevante mecanismo de participação da sociedade nas diferentes demandas do processo coletivo. Ressalta-se que havia grande dificuldade de resolução de conflitos coletivos em função do Código de Processo Civil privilegiar o sistema liberal individualista.

Assim, o Poder Judiciário se tornava incapaz de absorver e solucionar os novos conflitos de demandas de massa e de interesse coletivo, o que fazia ineficiente sob o prisma operacional, o Poder Judiciário, ante essas demandas, pois o Estado é obrigado a prestar a tutela jurisdicional sempre que acionado pelos seus jurisdicionados, conforme artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, leciona Silva (2001, p.33) que

[...] os conflitos que envolviam grupos, grandes organizações, órgãos governamentais e segmentos inteiros da população passaram a ser classificados como “novos conflitos”, os quais eram caracterizados por partes desiguais e não individualizadas, com graus diferenciados de autonomia e ligadas por vínculo de subordinação econômica ou política, atestando para alguns especialistas a defasagem das leis e da justiça brasileira: “o direito processual atual pulverizava o dano coletivo numa pluralidade de danos individuais”.

Portanto, com o advento da Lei nº 7.347/85 que dispõe sobre Ação Civil Pública e da Lei nº 8.078/90 que trata do Código de Defesa do Consumidor foi instituído a chamada jurisdição civil coletiva, fato, que inovou o ordenamento jurídico brasileiro facilitando a defesa da tutela dos direitos difusos e coletivos. O direito ao meio ambiente como direito fundamental, essencial à vida e à qualidade de vida, constitui preocupação de toda a sociedade e do Poder Público.

Esse direito tem por fim a proteção à vida, constituindo direito de terceira geração com alto teor de solidariedade e humanismo. Tais direitos, consoante para Bonavides (2009, p.569), compreendem o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, ao meio ambiente, propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. São todos dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade.

Assim, a tutela ambiental, como direito fundamental, tem por finalidade a proteção à vida e à sadia qualidade de vida e à saúde, direitos indissociáveis do princípio da dignidade humana. Portanto, a maior tomada de consciência ambiental, dos movimentos ambientalistas, do surgimento de associações, o desenvolvimento de políticas públicas e da plataforma governamental, tem demonstrado a necessidade urgente de proteção dos recursos ambientais e do equilíbrio ecológico, indispensável à manutenção da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Neste sentido, de acordo com Dipp (2000, p. 3),

[...] as ações civis públicas, conduzidas pelo Ministério Público, objetivando a preservação do meio ambiente e a reparação dos danos a ele causados, constituem o maior avanço em matéria de proteção da qualidade ambiental e da saúde da população, observado em nosso país nos últimos anos.

O Ministério Público, ou qualquer outro legitimado que consta no rol do artigo 5º, da ação civil pública, assumirá a titularidade ativa em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada. Assim, a participação do Ministério Público é essencial na tutela do meio ambiente, ora como parte, ora como *custos legis*.

Para demonstrar a importância do Ministério Público nas demandas ambientais, necessário se faz destacar os dados do relatório do Ministério Público Federal (p. 10-11) no ano de 2012, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão

[...] mostra que Conflito de Atribuição, Consulta e Homologação de TAC foram na sua totalidade (100%) relacionados ao tema meio ambiente. E que ao final de 2012 o passivo para julgamento da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - CCR era de, aproximadamente, 573 (quinhentos e setenta e três) processos, entre Processos Administrativos – PAs e Inquéritos Civis - IC para revisão. Com relação ao Conflito de Atribuição, Consulta e Homologação de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC foram na sua totalidade (100%) relacionados ao tema meio ambiente. Ao final de 2012 o passivo para julgamento da 4ª CCR era de, aproximadamente, 573 (quinhentos e setenta e três) processos, entre PAs e ICs.

O termo de ajustamento de conduta em matéria ambiental constitui um importante ato jurídico, por meio do qual a pessoa física ou jurídica assume o compromisso de eliminar o dano que causou a um bem difuso ou coletivo. Assim, o compromisso de ajustamento de conduta, no entendimento de Freitas (2005, p. 88), visa à recuperação do meio ambiente degradado, por meio de obrigações e condicionantes técnicas que deverão ser cumpridas pelo agente que praticou o dano.

Na realidade, exige-se é que o dano ambiental seja integralmente reparado, conforme o princípio da reparação integral dos danos ambientais. O termo de ajustamento de conduta poderá ser realizado no âmbito do inquérito civil ou da ação civil pública ambiental. Quando realizado de forma extrajudicial não precisa de homologação judicial, pois é considerado título executivo extrajudicial. No entanto, se for firmado em juízo, sendo homologado judicialmente, passa a ter valor de título judicial.

O compromisso de ajustamento de conduta a que alude o § 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, tomado extrajudicialmente, não impede que qualquer dos legitimados ativos possa discutir em juízo o próprio mérito do acordo celebrado. Assim, evidencia Machado (2013), o termo de ajustamento de conduta pode ser convencionado antes do ajuizamento da ação, sem intervenção judicial. Assim, o termo de ajustamento de conduta tem se mostrado um dos instrumentos mais eficiente na solução das demandas judiciais.

De acordo com o relatório do Ministério Público Federal de 2013, o quadro representativo das principais deliberações sobre o meio ambiente é expresso da maneira delineada na tabela 1.

Tabela 1 - Deliberações sobre Meio ambiente (Ministério Público Federal/2013)

Tema	Total
Espaços Territoriais Especialmente Protegidos	808
Licenciamento Ambiental	281
Mineração	274
Fauna	217

Poluição	191
Saneamento	185
Flora	156
Zona Costeira	114
Gestão Ambiental	106
Ordenamento Territorial	73
Produtos Controlados	48
Recursos Hídricos	44
Biossegurança e Organismos	33
Patrimônio Genético	09
Total	2539

Fonte: 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Relatório do Ministério Público Federal de 2013

Conforme se depreende dessa tabela, o tema mais frequente em 2013 foi Espaços Territorialmente Especialmente Protegidos, seguido por Licenciamento Ambiental, e depois por mineração. O tema Espaços Territoriais Especialmente Protegidos foi objeto de uma queda, comparativamente ao ano de 2012, ao contrário do tema Licenciamento Ambiental, que teve aumento de procedimentos deliberados, conforme Relatório Ministério Público Federal (2013, p.12). Assim, Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, Licenciamento Ambiental, e mineração constituem demandas relevantes pela sua representatividade na realidade nacional.

De acordo com o Relatório Ministério Público Federal (2013, p.12), destaca-se, também, que o quantitativo das ocorrências dos temas Fauna, poluição, Saneamento e Flora foram bastante próximos entre si, com uma média de 187 procedimentos. Segundo, ainda, o relatório do Ministério Público Federal (2013, p. 12), a região Sudeste foi a que mais encaminhou documentos para apreciação da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, com 37,1% (1.047) do total, seguida pelas regiões Sul, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2013, o meio ambiente se destacou com o maior número de deliberações, conforme o relatório do Ministério Público Federal (2013, p. 11) destaca

o número total de deliberações foi de 2.876 (dois mil, oitocentos e setenta e seis) PAs e ICs, considerando o passivo de 144 (cento e quarenta e quatro) de anos anteriores. Estima-se uma média de 115 (cento e quinze) deliberações por reunião. As deliberações relacionadas a meio ambiente correspondem a 88,3% (2.539), 8,9% (255) relacionados a patrimônio cultural e 27 (0,9%) a Outros. O restante — 55 (1,9%) documentos — foram relacionados na categoria de “Outras Deliberações”, que não compõem peças informativas - PIs, procedimentos administrativos - PAs e inquérito civis - ICs para revisão. No tema “Outros” considera-se procedimentos não relacionados a temática da Câmara.

Percebe-se que o processo de democratização, a consciência e a importância do meio ambiente para a vida e a qualidade de vida contribuíram para uma nova atitude perante as demandas ambientais. Neste sentido, o papel do Ministério Público é fundamental na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, quer seja como fiscal da lei quer como autor das ações civis públicas ambientais em prol da defesa do meio ambiente e da sociedade. Vale lembrar a constatação de Vianna *at ai* (1999, p.15), no sentido de que a vocação expansiva do princípio democrático implica a crescente institucionalização do direito na vida social, invadindo espaços inacessíveis até há pouco tempo, como certas dimensões da esfera privada.

Assim, não resta dúvida de que a emergência de novos direitos, hodiernamente, do Direito Ambiental, Direito do Consumidor e, no século passado, do Direito do Trabalho, contribuíram em um novo cenário para maior participação da sociedade civil pela efetividade de tais direitos. Portanto, os avanços apresentados pela atuação do Ministério Público, na atualidade são no entendimento de Fonseca (2012, p.125) como

Avanços que buscam corresponder quanto possível, às carências e aos anseios sociais cada vez mais prementes nessa nova dinâmica contemporânea, onde mudanças de toda ordem operam-se em velocidades crescentes que obrigam o Estado a adaptar-se para fluir num ritmo proporcional.

Com efeito, por intermédio da globalização e do surgimento das fontes supranacionais do direito, a cada dia, o sentimento de emergência e urgência na solução das demandas ambientais pautadas nos princípios constitucionais e no direito ao meio ambiente como direito fundamental, consolida junto aos tribunais o efetivo reconhecimento na prática do direito ao meio ambiente como direito fundamental.

Garapon (2001), ao tratar sobre o juiz e a democracia, demonstra no seu ensaio o relevante papel que o Direito francês assumiu nos últimos anos e todo processo de transformação por que passou e passa o Poder Judiciário em função de vários fatores e de novas demandas do processo de democratização da sociedade. No entendimento de Garapon (2001, p. 48), a cooperação entre os diferentes atores da democracia não é mais assegurada pelo Estado, mas pelo direito, que se coloca, assim, como a nova linguagem política na qual são formuladas as reivindicações políticas.

Em suma, no Brasil, nota-se que o Ministério Público também passou por grandes transformações inicialmente, conforme exposto nos aspectos históricos em que o Ministério Público exercia o seu *munus* em função do que determinava a Coroa de Portugal, desempenhando e realizando os atos designados por esta. Com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público assumiu funções estabelecidas na ordem constitucional, passando a ser o verdadeiro guardião da sociedade, exercendo hodiernamente o *munus* público em defesa da "ordem jurídica, do regime democrático e

dos interesses sociais, difusos, coletivos e individuais indisponíveis”, conforme determina o artigo 127 da Constituição Federal de 1988.

O Ministério Público possui funcionamento independente de qualquer dos Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - fato importante que contribui na garantia da livre atuação e desempenho do Ministério Público, pois, na realidade, sua atuação vai muito além de guardião da lei, abrangendo a promoção da cidadania, da Justiça, da moralidade e da democracia.

4 Considerações finais

Constata-se que, no Brasil, o Ministério Público passou por grandes transformações, conforme exposto nos aspectos históricos em que inicialmente o Ministério Público exercia o seu *munus*, realizando os atos designados e determinados pela Coroa de Portugal. Com a Constituição Federal de 1988, entretanto, o órgão assumiu funções estabelecidas na ordem constitucional passando a ser o verdadeiro guardião da sociedade, exercendo atualmente o *munus* público em defesa da ordem jurídica, manutenção do regime democrático e dos interesses sociais e individuais. O avanço da Instituição do Ministério Público na atualidade busca corresponder às carências e aos anseios sociais, bem como as demandas decorrentes da nova dinâmica da sociedade contemporânea.

Evidenciou-se que, ao longo do tempo, o Ministério Público conseguiu avançar e se consolidar como Instituição independente, desenvolvendo relevante trabalho em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, da ordem jurídica e do regime democrático brasileiro. Para tanto, a participação da sociedade civil, das organizações não governamentais, do surgimento das demandas de massa e dos interesses coletivos e difusos foram determinante para a criação do Ministério Público como instituição autônoma, independente dos demais Poderes, fato importante que contribui na garantia da livre atuação e desempenho deste órgão.

Pois, na realidade, a sua atuação vai muito além de guardião da lei, abrangendo a promoção da cidadania, da Justiça, da moralidade e da democracia. Além disso, cuida ainda dos interesses da sociedade como um todo, na qualidade de fiscal, ouvidor e advogado do povo mantendo e fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

Efetivamente, o Estado é obrigado a prestar a tutela jurisdicional sempre que acionado pelos seus jurisdicionados, conforme artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988. Com efeito, a defesa dos conflitos que envolvem interesses supraindividuais e metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), por meio da ação civil pública, Lei nº 7.347/85, consiste um instrumento hábil importante da tutela desses direitos. Assim, a tutela processual dos conflitos e defesa do meio ambiente possui como um dos principais legitimados o Ministério Público por meio da ação civil pública ambiental, em função do relevante papel e da atuação deste órgão nas diver-

sas demandas da sociedade, embora existam outros legitimados em decorrência de lei.

Ficou evidenciado que os espaços especialmente protegidos foi o tema de maior demanda, seguido pelo licenciamento ambiental, em 2013 conforme o Relatório do Ministério Público Federal, fato relevante demonstrativo da importância da atuação do Ministério Público Federal nessas demandas. Os espaços especialmente protegidos desempenham várias funções essenciais no equilíbrio ecológico. Outro fato a ser mencionado consiste em que o meio ambiente se destacou com o maior número de deliberações conforme o Relatório do Ministério Público Federal, de 2013, o que revela maior participação da sociedade na tomada de consciência dos problemas ambientais.

Conclui-se que o Ministério Público desenvolve importantíssimo papel de defesa do meio ambiente e de todos os direitos difusos e coletivos, bem como das demais demandas da sociedade como um verdadeiro guardião da lei, da democracia e da cidadania. Muito ainda, no entanto, precisa-se avançar, mas é inegável o que se conquistou nas resoluções dos conflitos e reparação de danos ambientais, haja vista os desafios enfrentados de ordem econômica em relação a tais problemas no País.

Neste sentido, por meio da Constituição Federal de 1988, e da tutela da jurisdição civil coletiva, bem como do sentimento de emergência e urgência na solução das demandas ambientais, consolida-se junto aos tribunais o efetivo reconhecimento na prática do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pautado nos princípios e normas constitucionais, como direito fundamental indispensável à vida e à qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Referências

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo. Malheiros, 2009.

BRASIL. Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 [Cria o Supremo Tribunal de Justiça e declara suas atribuições]. **Decretos do Governo Provisório da Republica dos Estados Unidos do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 10, p. 2744, 1890. Decreto que organiza a Justiça federal. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66054&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 19 jan. 2011. [124289] **STF V 340.0981 B823 DGP** 1890. Publicação em outros suportes: [451310].

BRASIL. **Lei nº 261**, de 03 de dezembro de 1841. Dispõe sobre Reforma do Código de Processo Criminal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 20 Abr. 2014.

- BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 20 Abr. 2014.
- BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 20 Abr. 2014.
- DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; CARVALHO, Délton Winter de. O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**. Vol. 18. n. 2. Fortaleza. Universidade de Fortaleza, 2013.
- DIPP, Gilson. O meio ambiente na visão do STJ. **Revista de Direito Agrário**. Brasília, DF, ano 16, n. 14, p. 18-23, 2000.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Princípios institucionais do Ministério Público**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Escola Superior do Ministério Público da União, 1985.
- FONSECA, Domingos Thadeu Ribeiro da. A Instituição do Ministério Público brasileiro: de remota concepção, gestação no Direito português e partejado no iluminismo francês. **Revista de História do Direito e do Pensamento Político**. Instituto de História do Direito e do Pensamento Político. Nº 3, Lisboa, 2012.
- FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal Ambiental e reparação do dano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- KOERNER, Andrei. **Judiciário e cidadania da República brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec., 1998.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros 2013.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- MEDAUAR, Odete (Org). **Constituição Federal**. Coletânea de Legislação de Direito Ambiental. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MEDEIROS, Antônio Coelho de. O Ministério Público nas Constituições. **Revista Justiça**. São Paulo, 1995
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório de Atividades**. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF - 2012. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao/publicacoes/relatorios/relatorio2012.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2013.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório de Atividades**. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF - 2013. Disponível em:

<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao/publicacoes/relatorios/relatorio2012.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. atual. com as rev. prev. (EC n.º 41/03) e trib. (EC n.º 42/03) – 15.ª ed., São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Cátia Aida. **Justiça em jogo**: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça. São Paulo: Ed. Fapesp. Edusp, 2001.

VASCONCELOS, Fernando Antônio. Posição do Ministério Público na Constituição. In: **Anais do VI Congresso Nacional do Ministério Público São Paulo**. 1985, p. 65.

VIANNA, Luís Werneck et alii. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. Estados, Elites e Construção do Direito Nacional. IN: **Historia do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 91.

Artigo recebido em 02 de agosto de 2014.

Aprovado em 15 de dezembro de 2015.