

MECANISMOS DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: REFLEXÕES SOBRE O FORTALECIMENTO DO DIREITO SUSTENTÁVEL

MECHANISMS FOR DEFENDING DIFFUSE RIGHTS AVAILABLE TO THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: REFLECTIONS ON STRENGTHENING SUSTAINABLE LAW

MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DIFUSOS A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO FISCAL: REFLEXIONES SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL DERECHO SOSTENIBLE

REGINA VERA VILLAS BÔAS

Pós-Doutora pela Universidade de Coimbra (*Ius Gentium Conimbrigae*). Bi-Doutora e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC -SP). Prof. e Pesq. do PG e PPG em Direito, coord. do PP “Diálogo das Fontes: Efetividade dos Direitos, Sustentabilidade, Vulnerabilidades e Responsabilidades (PUC/SP) E-mail: revillasboas1954@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/4695452665454054>

ALEXANDRE DIAS MACIEL

Doutorando e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC -SP). Pesq. PPGD de Direito (Núcleo Difusos) e do PP “Diálogo de Fontes: Efet. Dir., Sustent., Vulnerab. e Responsabilidade (PUC/SP). Advogado Sênior do Escritório Maciel e Braga Advogados, São Paulo, Brasil. E-mail alexdiasmaciel@gmail.com.

DANIELA GEIB

Graduada em direito e mestranda em direitos difusos e coletivos pela PUC/SP. Advogada Pleno do Escritório Trench Rossi Watanabe na área de Meio Ambiente e Sustentabilidade, São Paulo, Brasil. E-mail: danielageib26@gmail.com.



RESUMO

Objetivos: o artigo trata de matéria atual e relevante que invoca instrumentos de defesa dos direitos difusos e coletivos à disposição do Ministério Público, destacando a importância dos acordos extrajudiciais por ele firmados, bem como dos inquéritos civis no ajuizamento das ações coletivas. Diante da atual crise global da defesa dos direitos difusos e coletivos, a presente pesquisa objetiva refletir sobre a necessidade de se ofertar celeridade à aplicação e implementação de ferramentas de proteção e tutela desses direitos, a exemplo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em prol da vida sadia e digna e da existência das gerações presente e futuras, concretizando-se referidos direitos constitucionais fundamentais, abrangendo, inclusive o direito social à saúde, além do direito sustentável.

Metodologia: utiliza metodologia atinente à pesquisa bibliográfica e documental, revisando legislações pertinentes, jurisprudência e doutrina sobre a matéria, cujo foco central é a realização de uma singela reflexão sobre os mecanismos de defesa dos direitos coletivos e difusos, colocados à disposição do Ministério Público, na busca da tutela e garantia de proteção desses direitos. A abordagem é qualitativa de natureza básica, a partir de objetivo explicativo.

Resultados: como resultados parciais, a pesquisa revela a dificuldade encontrada no enfrentamento da proteção dos direitos constitucionais fundamentais, notadamente quanto aos instrumentos jurídicos utilizados na defesa e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, além da ausência de efetividade no cumprimento dos direitos fundamentais sociais, destacada a importância da utilização e concretização dos mecanismos de combate à exploração ambiental em prol da continuidade da humanidade e da vida sadia e digna.

Contribuições: as reflexões promovem um pensar reflexivo sobre a necessidade de verticalização do conhecimento, implementação e prática de mecanismos utilizados na tutela e proteção dos direitos coletivos e difusos, colocados à disposição do Ministério Público, corroborando a materialização dos direitos. Os estudos procuram, também, no âmbito dos direitos difusos, despertar a necessidade de se dar celeridade no combate da crise climática, que cresce rápida, desnordeada e globalmente, exigindo a inclusão da variável climática nos instrumentos utilizados na defesa do meio ambiente, notadamente, nos processos de licenciamento ambiental, controlando e diminuindo a exploração do meio ambiente.

Palavras-chave: Mecanismos Jurídicos de Defesa dos Direitos Coletivos e Difusos; Ministério Público Inquérito Civil; Termo de Ajustamento de Conduta; Ação Civil Pública.

ABSTRACT

Objectives: the article deals with a current and relevant subject that invokes instruments for the defense of diffuse and collective rights available to the Public Prosecutor's Office, highlighting the importance of out-of-court agreements signed by it, as well as civil investigations in the filing of collective actions. In view of the current global crisis in the defense of diffuse and collective rights, this research aims to reflect on the need to speed up the application and implementation of tools for the protection



and safeguarding of these rights, such as the right to an ecologically balanced environment, for the sake of healthy and dignified life and the existence of present and future generations, making these fundamental constitutional rights a reality, including the social right to health, as well as the sustainable right.

Methodology: uses bibliographical and documentary research, reviewing relevant legislation, case law and doctrine on the subject, whose central focus is to carry out a simple reflection on the mechanisms for defending collective and diffuse rights, made available to the Public Prosecutor's Office, in the search for protection and guaranteeing the protection of these rights. The approach is qualitative in nature, based on an explanatory objective.

Results: as partial results, the research reveals the difficulty encountered in confronting the protection of fundamental constitutional rights, especially in terms of the legal instruments used to defend and guarantee the ecologically balanced environment, as well as the lack of effectiveness in fulfilling fundamental social rights, highlighting the importance of using and implementing mechanisms to combat environmental exploitation for the sake of the continuity of humanity and healthy, dignified life.

Contributions: the reflections promote reflective thinking on the need to verticalize the knowledge, implementation and practice of mechanisms used in the protection of collective and diffuse rights, made available to the Public Prosecutor's Office, corroborating the materialization of rights. The studies also seek, in the context of diffuse rights, to raise awareness of the need to speed up the fight against the climate crisis, which is growing rapidly, disorganized and globally, requiring the inclusion of the climate variable in the instruments used to defend the environment, especially in environmental licensing processes, controlling and reducing the exploitation of the environment.

Keywords: Legal Mechanisms for the Defense of Collective and Diffuse Rights; Public Prosecutor's Office; Civil Inquiry; Conduct Adjustment Agreement; Public Civil Action.

RESUMEN

Objetivos: el artículo aborda cuestiones actuales y relevantes que invocan instrumentos de defensa de derechos difusos y colectivos a disposición del Ministerio Público, destacando la importancia de los acuerdos extrajudiciales suscritos por éste, así como las investigaciones civiles en la interposición de acciones colectivas. Ante la actual crisis mundial en la defensa de los derechos difusos y colectivos, esta investigación pretende reflexionar sobre la necesidad de agilizar la aplicación e implementación de herramientas de protección y salvaguarda de estos derechos, como el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, a favor de una vida sana y digna y de la existencia de las generaciones presentes y futuras, haciendo realidad estos derechos constitucionales fundamentales, incluyendo el derecho social a la salud, así como el derecho sustentable.

Metodología: El presente estudio utiliza la investigación bibliográfica y documental, revisando la legislación, jurisprudencia y doctrina relevante en la materia, cuyo eje central es una simple reflexión sobre los mecanismos de defensa de los derechos



coletivos y difusos, puestos a disposición del Ministerio Público, en la búsqueda de proteger y garantizar la tutela de estos derechos. El enfoque es cualitativo de carácter básico, basado en un objetivo explicativo.

Resultados: como resultados parciales, la investigación revela la dificultad encontrada al enfrentar la protección de los derechos constitucionales fundamentales, especialmente en lo que se refiere a los instrumentos jurídicos utilizados para defender y garantizar el medio ambiente ecológicamente equilibrado, así como la falta de efectividad en el cumplimiento de los derechos sociales fundamentales, destacando la importancia de utilizar e implementar mecanismos de combate a la explotación ambiental en pro de la continuidad de la humanidad y de la vida sana y digna.

Contribuciones: las reflexiones promueven la reflexión sobre la necesidad de verticalizar el conocimiento, la implementación y la práctica de los mecanismos utilizados en la protección de los derechos colectivos y difusos, puestos a disposición del Ministerio Público, corroborando la materialización de los derechos. Los estudios también buscan, en el contexto de los derechos difusos, sensibilizar sobre la necesidad de acelerar el combate a la crisis climática, que crece de forma acelerada, desorientada y global, exigiendo la inclusión de la variable climática en los instrumentos utilizados en la defensa del medio ambiente, especialmente en los procesos de licenciamiento ambiental, controlando y reduciendo la explotación del medio ambiente.

Palabras clave: Mecanismos Jurídicos de Defensa de Derechos Colectivos y Difusos; Ministerio Público; Investigación Civil; Acuerdo de Ajuste de Conducta; Acción Civil Pública.

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS: CENÁRIO DA (IN) EFETIVIDADE DA UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS PROTETIVOS DOS DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS

A presente pesquisa indica alguns instrumentos de defesa dos direitos coletivos e difusos, colocando o Ministério Público no palco central dessa defesa, ao firmar e concretizar acordos extrajudiciais, bem como promover inquéritos civis no ajuizamento de ações coletivas. Defender interesses e direitos coletivos e difusos implica corroborar a materialização dos direitos constitucionais fundamentais em benefício de todos.

A atual crise ambiental, enfrentada globalmente, é acompanhada da presença de inefetividade na utilização de instrumentos de tutela, garantia e proteção dos direitos difusos e coletivos, fato esse que conclama reflexões sobre a necessidade de ganho de conhecimento sobre a implementação e aplicação de instrumentos jurídicos de salvaguarda desses direitos, os quais alcançam o direito humano, fundamental e



individual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado Essa gama de direitos aponta a necessidade da salvaguarda da dignidade da condição da pessoa humana e do respeito ao meio ambiente, que deve ser mantido ecologicamente equilibrado e intergeracional. O texto do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil protege referidos direitos, considerados como direitos fundamentais, entre os quais, são incluídos o direito difuso ao meio ambiente sadio, o direito social à saúde e o direito da existência da vida intergeracional.

Os estudos revelam que no enfrentamento das dificuldades atinentes aos instrumentos jurídicos destinados à defesa, proteção e garantia dos direitos constitucionais fundamentais, neles considerados o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito social à saúde e o direito à vida sadia intergeracional, se incluem a ausência de efetividade no cumprimento dos direitos, a carência na oferta de efetivo conhecimento, utilização e concretização de instrumentos no combate à exploração ambiental, objetivando o respeito à proteção do meio ambiente e a continuidade da vida intergeracional.

Nesse sentido, os estudos promovem um pensar reflexivo sobre a necessidade de aprofundamento do conhecimento dos instrumentos protetivos dos direitos coletivos e difusos, colocados à disposição do Ministério Público, corroborando a efetividade da proteção desses direitos. No âmbito dos direitos fundamentais constitucionais, reflete sobre a falta de celeridade no combate à crise ambiental e climática, que é global e cresce de maneira caótica, exigindo do mundo jurídico a inclusão da variável climática nos instrumentos jurídicos de defesa do meio ambiente, a exemplo dos processos de licenciamento ambiental, os quais, em tese, exigem uma exploração ambiental mais controlada e/ou diminuída.

A partir de alguns conceitos, como o de Direito Ambiental, os estudos corroboram a compreensão da esfera coletiva e difusa dos direitos. Nesse cenário, invoca a doutrina de Toshio Mukai (Direito Ambiental Sistematizado, RJ, Editora Forense Universitária, p. 10, 1992) para considerar o Direito Ambiental como um conglomerado de institutos e normas de variados ramos do direito, identificados conforme as suas funções instrumentais em face da conduta do homem atinente ao meio ambiente. E, também, o conceito de Meio Ambiente, extraído do artigo 3º, da Lei nº 6.938/81, que dispõe ser ele “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, as quais permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas”. Referida legislação oferece o starter legislativo das



ações em prol da manutenção, conservação e preservação do meio ambiente, corroborando o desenvolvimento ambiental, social, econômico e humano, por meio de instrumentos que desenvolvem ações, nesse sentido.

A vigente Constituição da República Federativa do Brasil, pelo texto do “caput” e do § 3º do artigo 225 considera o conceito de “meio ambiente”, no âmbito dos direitos difusos, dispondo que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente se sujeitam à imposição de sanções penais e administrativas, sem prejuízo de serem responsabilizadas, civilmente, por meio de indenizações por danos eventualmente causados. A orientação e imposição de sanções penais eficazes, objetivando o cumprimento do “caput”, do artigo, na garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, designa relevante função exercida pelo Direito, notadamente pelo Direito Ambiental.

O meio ambiente é considerado como aquele ambiente que deve ser mantido “ecologicamente equilibrado”, de maneira a garantir a vida sadia (e digna) e, também, como um direito humano e fundamental, cuja titularidade pertence a todas as pessoas, de maneira indeterminada, arrolando o texto constitucional do parágrafo 1º, do artigo 225, os deveres específicos que devem ser praticados pelo Poder Público, em prol desse direito humano e fundamental, quais sejam: “I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”



A proteção do direito difuso ao meio ambiente, que deve ser mantido sadio e ecologicamente equilibrado, é contemplada pelo Direito Ambiental, tal qual a necessidade da previsão de sanções penais, administrativas e/ou civis que devem ser aplicadas em face da prática de atividades ou condutas lesivas aos bens ambientais, entendendo Édis Milaré (Direito do Ambiente, SP, Editora Revista dos Tribunais, p. 161/2, 2015) que a existência do direito ao meio ambiente exhibe explícito objetivo do legislador constituinte de tratar a matéria como de máxima relevância à toda nação brasileira (“res maximi momenti”). A efetiva proteção aponta que o indivíduo não pode considerar o meio ambiente como um direito subjetivo individual, dele dispondo a qualquer tempo de qualquer maneira, conforme esclarecem Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (Interesses Difusos e Coletivos Esquemático. 2ª ed. RJ: Forense; SP: Método, 2012).

A definição legal dos direitos e interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos é trazida no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, dele extraídas características relevantes dos interesses e direitos difusos, entre as quais, a indivisibilidade do objeto, a indeterminabilidade dos seus titulares e a inexistência da relação jurídica base entre eles.

No mesmo cenário, é observada a responsabilidade da seara jurídica pela normatização da garantia devida à “proteção estável e perene do meio ambiente”, devendo a ordem jurídica elaborar e aprovar normas jurídicas/atos normativos preventivos de danos ambientais que são causados por eventos, atividades e/ou condutas desastrosas, além de prescrever sanções que corroborem a inibição da prática de ilícitos causadores desses danos. De certo que, ao não conseguirem prevenir danos ambientais, as normas jurídicas/atos administrativos devem ser eficazes para restaurar/ recompor/compensar os danos causados ou sofridos, observado o fato de que a ordem jurídica deve permanecer harmoniosa e estritamente ligada à gestão do risco ambiental, gestão esta que engloba as fases de prevenção e mitigação; resposta de emergência; e compensação e reconstrução do meio ambiente.

A linguagem utilizada nos textos das normas jurídicas/atos normativos deve ser clara, precisa e coerente com a teleologia da lei, de maneira a viabilizar a obtenção de resultados eficazes, ao serem aplicados, concretamente, objetivando a proteção ambiental e a prevenção de danos ambientais, corroborando a manutenção do dever



de respeito às normas jurídicas/atos administrativos, e a obrigação de fiscalização e aplicação de sanções pelo descumprimento, por parte do Poder Público.

Inúmeras legislações e normas jurídicas (em geral) procuram salvaguardar os bens ambientais, garantindo o equilíbrio ambiental e ecológico, o que é feito por meio de variadas ferramentas jurídicas. A presente pesquisa seleciona, entre outros instrumentos de proteção do meio ambiente, o “Inquérito Civil”, dele extraindo, conceitos, principais características, além da sua adequação aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, observado os procedimentos investigatórios instaurados pelo Ministério Público, em face das violações aos direitos coletivos e aos difusos.

Os estudos revelam que a existência e a prosperidade da sociedade contemporânea estão diretamente ligadas ao desenvolvimento contínuo e progressivo das atividades sociais, ambientais e econômicas, as quais em harmonia com a proteção ao meio ambiente, corroboraram a proteção intergeracional, revigorando o “direito sustentável”, assim denominado por James Lovelock (Espiritismo e ecologia, de André Trigueiro, SP, p. 41-42, 2009), porque designa um alvo que se esforça para garantir um equilíbrio entre a proteção intergeracional, o bem-estar social e a prosperidade econômica de todos.

Para tanto, os estudos utilizam abordagem qualitativa de natureza básica, a partir de objetivo explicativo, valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, revisando especializadas doutrina, legislações e jurisprudência pertinentes, objetivando refletir sobre a efetividade dos instrumentos de defesa dos direitos coletivos e difusos, colocados à disposição do Ministério Público, assentados na busca da garantia e salvaguarda dos direitos fundamentais constitucionais.

2 DIREITOS E INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Por primeiro, é trazida a doutrina de Damascena e Villas Bôas¹, recordando que “(...) o interesse é a relação de desejo ou necessidade estabelecida entre o

¹ DAMASCENA, Carine V., VILLAS BÔAS, Regina Vera. Aspectos relevantes da história dos direitos difusos e coletivos. In: Direito & Paz. Lorena: Centro Universitário Salesiano de São Paulo, ano 06, n. 11, 2004, p. 106.



homem e um bem da vida, podendo, por isso, ser considerado como infinito. O interesse varia conforme os ideais individuais ou coletivos, sendo inserido pelo direito no sistema jurídico”. Assim é que, o interesse difuso é introduzido no sistema jurídico nacional pelo vigente direito difuso, auferindo, assim, a proteção, garantia e tutela jurídica.

Na mesma linha, Hugo Nigro Mazzili² leciona que os interesses difusos não são considerados como simples subespécie do interesse público, e considera a possibilidade da existência (ou não) de coincidências de interesses de grupos indetermináveis de pessoas em face de determinados interesses do Estado ou da sociedade, a exemplo do interesse difuso ao meio ambiente sadio que, diante de interesses distintos, nem sempre é comungado pelo Estado ou compartilhado pela coletividade. A definição legal desses direitos e interesses metaindividuais ou transindividuais está descrita no Código de Defesa do Consumidor, sendo ele, desde o início de sua vigência, encarregado de trazer sua definição legal, objetivando a extinção da polêmica existente a respeito do alcance do significado das “novas categorias de direitos”. O apreciado texto legislativo afasta a aplicação de conceitos contraditórios e/ou incompletos relacionados aos direitos metaindividuais ou transindividuais, trazidos pelas interpretações doutrinárias, ainda insipientes, naquele momento da história dos direitos metaindividuais, em âmbito nacional.

Referido Código de Defesa do Consumidor, por meio do seu artigo 81, dispõe sobre a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e vítimas dessa ambiência, afirmando que essa defesa pode ser praticada judicialmente, a título coletivo ou individual, e prescreve no seu parágrafo único que a defesa coletiva pode ser exercitada em três hipóteses, ou seja, diante dos casos de: 1) interesses ou direitos difusos; 2) interesses ou direitos coletivos; 3) interesses ou direitos individuais homogêneos. O legislador define os primeiros, no inciso I, do artigo 81, como sendo “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; os segundos são definidos pelo inciso II, como “os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”; e os terceiros são definidos pelo inciso III, como aqueles

² *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 18. ed., rev., ampl. e atualizada. SP: Saraiva, 2005, p. 51.



“interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

Recordadas as definições trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor, no âmbito dos direitos metaindividuais, a doutrina apresenta algumas classificações, entre as quais, aquela que divide referidos direitos em dois grupos: 1) direitos coletivos “lato sensu”, abrangendo os direitos difusos e os coletivos “stricto sensu”, conhecidos como aqueles “essencialmente coletivos”; 2) direitos individuais homogêneos ou aqueles “acidentalmente coletivos”, aos quais se agregam uma natureza eminentemente individual, apesar de sua tutela jurídica ser concretizada de maneira coletiva, efetivando o direito material protegido. A partir das classificações autorizadas pelo Código de Defesa do Consumidor, ganham força os estudos doutrinários sobre essas categorias de direitos, permitindo estudos e interpretações a partir dos novos conceitos e, também, da sua efetiva aplicação aos casos concretos, principalmente a partir das decisões do Poder Judiciário.

A distinção entre as categorias de direitos e interesses transindividuais importa a possibilidade de o interesse coletivo “stricto sensu” poder se ligar diretamente à satisfação de um interesse privado de uma coletividade específica e de um interesse difuso, em razão dos atributos que lhe são próprios, entre outros, a desconcentração, a pluralidade, a ausência de uniformidade, a disseminação, a heterogeneidade.

Marcelo Abelha Rodrigues³ recorda as transformações do século passado, que cobram do mundo jurídico um emparelhamento, objetivando afastar o direito das características da ilegitimidade, desvalorização e reacionarismo, notadamente. Essa situação importa a impossibilidade de o direito ofertar igual tratamento às situações concretas do meio ambiente, ocorridas nesses dois distintos momentos da história. Essas considerações sobre o direito material do meio ambiente e seus reflexos no direito processual, podem ser proveitosas aos outros direitos da coletividade, carentes

³Comentários (Capa Comum) à sua Obra “AÇÃO CIVIL PÚBLICA E MEIO AMBIENTE, 4ª Ed., Editora Foco, 2021, feito em 22 Fevereiro 2021.

https://www.amazon.com.br/A%C3%87%C3%83O-CIVIL-P%C3%9ABLICA-MEIO-AMBIENTE/dp/655515201X/ref=sr_1_8?dib=eyJ2IjoiMSJ9.vBk4jPkkhdm7noxa1f11jYJuu0E3XQoRQjxTdhB4QTb6UowH4LVrJ1WGNzxyAiyb_6xdjubOQwzX_h1qerqz5oLY5vMB1ihp9795pSzS5ujZ73JaFzIxA8D14FXqsnVvTzqqbF7pjiNK5sOOi1wXgk2-u0p1zJGVFQpE1z9iibJ0jcgN59Gbzdh1sYRd5n-qGt79bPvB6IsDtkacB99ahkGPNVWKH3hDsmY6p4liMKQ.L_6t8fsulnBdexTsT_7XtDoSC0VK9Jo8n-ekkNpOR6A&dib_tag=se&qid=1714079928&refinements=p_27%3AMarcelo+Abelha+Rodrigues&s=b_ooks&sr=1-8&text=Marcelo+Abelha+Rodrigues&ufe=app_do%3Aamzn1.fos.6d798eae-cadf-45de-946a-f477d47705b9



do tratamento processual contidas no modelo aprendido e apreendido nas faculdades de direito do cotidiano forense.

As reflexões desafiam a adoção de mecanismos jurídicos atualizados, em harmonia com o direito instrumental exigido pelo atual momento da sociedade brasileira, principalmente pela necessidade de garantia da proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do texto constitucional do artigo 225.

Nesse sentido, entende Abelha⁴, que se torna imperiosa a utilização de tutela jurídica instrumental que acompanhe hermenêutica diferenciada dos institutos basilares do direito processual, distinta daquela, até então, utilizada pelo direito substancial do meio ambiente, consideradas as mudanças ocorridas com a evolução dos tempos, que estão presentes na doutrina e na jurisprudência, conseqüentemente.

Os direitos e interesses difusos e a proteção do meio ambiente importam, atualmente, integração e implementação de políticas públicas nacionais e internacionais, notadamente com a imprescindível preservação dos bens naturais e controle dos riscos e perigos climáticos. Em âmbito nacional, a vigente Constituição da República Federativa do Brasil, no seu Título VIII atine à “Ordem Social”, e no seu “Capítulo VI” ao Meio Ambiente, consagra a categoria dos “interesses e direitos difusos”, nela incluindo a tutela do meio ambiente, prescrita no texto constitucional do artigo 225, conforme já aferido.

Os direitos difusos são explicados por Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado. 2ª ed. RJ: Forense; SP: Método, 2012) como aqueles que não podem ser compreendidos de qualquer maneira, assim pois, “*como se fossem direitos subjetivos individuais*”⁵, cujos bens não podem desafiar a indisponibilidade, porque são inerentes à pessoa humana e, conseqüentemente, considerados como devidos a todos, sem distinções.

⁴ Comentários (Capa Comum) à sua Obra “AÇÃO CIVIL PÚBLICA E MEIO AMBIENTE, 4ª Ed., Editora Foco, 2021, feito em 22 fevereiro 2021.

https://www.amazon.com.br/A%C3%87%C3%83O-CIVIL-P%C3%9ABLICA-MEIO-AMBIENTE/dp/655515201X/ref=sr_1_8?dib=eyJ2IjoiMSJ9.vBk4jPkkhdm7noxa1f11jYJuu0E3XQoRQjxTdhB4QTb6UowH4LVrJ1WGNzxyAiyb_6xdjubOQwzX_h1qerqz5oIY5vMB1ihp9795pSzS5ujZ73JaFzlXA8D14FXqsnVvTzqqbF7pjiNK5sOOi1wXgk2-u0p1zJGVFQpE1z9iibJ0jccqN59Gbzdh1sYRd5n-qGt79bPvB6lsDtkacB99ahkGPNVWKH3hDsmY6p4liMKQ.L_6t8fsulnBdexTsT_7XtDoSC0VK9Jo8n-ekknP0R6A&dib_tag=se&qid=1714079928&refinements=p_27%3AMarcelo+Abelha+Rodrigues&s=b ooks&sr=1-8&text=Marcelo+Abelha+Rodrigues&ufe=app_do%3Aamzn1.fos.6d798eae-cadf-45de-946a-f477d47705b9

⁵ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.



O texto constitucional do artigo 225 ao dispor sobre o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, coloca referido bem como “de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo às presentes e futuras gerações”. O parágrafo 1º se refere à efetividade e prescreve que a sua salvaguarda impõe ao Poder Público: “a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública à preservação do meio ambiente” (inciso VI); “a proteção da fauna e da flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (inciso VII). Também, o parágrafo 3º, do mesmo artigo, atine às condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente e “sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

3 PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, INTERESSES DIFUSOS E DIREITO SUSTENTÁVEL: JURISPRUDÊNCIA NACIONAL

A prosperidade da sociedade contemporânea depende do desenvolvimento contínuo e progressivo de inúmeras atividades, entre as quais se incluem as econômicas, as quais em equilíbrio perene e contínuo com a proteção do meio ambiente - bem de uso comum de todas as pessoas que corroboraram a salvaguarda intergeracional - fortalecem o denominado “direito sustentável”, explicado por de James Lovelock⁶ como “um alvo móvel, que representa o esforço constante em equilibrar e integrar os pilares do bem-estar social, prosperidade econômica e proteção em benefício das gerações atual e futuras”.

O Supremo Tribunal Federal (STF), pela ADI 3540 MC, relatoria do Ministro Celso de Mello, julgada pelo Tribunal Pleno em 01-09-2005, DJ de 03.03.2006⁷, releva o tema, ao se referir ao princípio do desenvolvimento sustentável como um

⁶ TRIGUEIRO, André. Espiritismo e ecologia. São Paulo. 2009, p. 41 e 42

⁷ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 01/09/2005 - Publicação: 03/02/2006 - Órgão julgador: Tribunal Pleno - DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%203540%22>



“princípio jurídico de natureza constitucional”, e anota a relevância do equilíbrio a ser mantido entre a economia e a ecologia. Traz à baila o julgado RTJ 158/205-206, atinente à “preservação da integridade do meio ambiente, invocada como expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas”. O julgado afirma o direito de todos ao meio ambiente equilibrado ecologicamente como um direito de terceira geração ou dimensão que “socorre a todo o gênero humano”. Pelo RTJ 164/158-161 ao Estado e à coletividade se impõe a “obrigação de preservação e defesa intergeracional desse direito de titularidade coletiva e caráter transindividual”, reforçado que o adimplemento dessa obrigação não pode ser renunciado, eis que corrobora a ausência de conflitos intergeracionais, revelados por “desrespeito ao dever de solidariedade, o qual protege referido bem, considerado de uso comum e essencial à vida de todas as pessoas, em geral”.

Referida ADI 3540 MC, de relatoria do Ministro Celso de Mello, julgada pelo Tribunal Pleno, em 01-09-2005, DJ de 03.03.2006⁸, traz entre os fundamentos a questão da incolumidade do meio ambiente, afirmando o seu não comprometimento com interesses empresariais e com motivações meramente econômica, notadamente se “a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege for subordinada àquele que privilegia a defesa do meio ambiente”, ao teor do texto constitucional do inciso VI do artigo 170, VI, que informa “conceito abrangente do meio ambiente natural, cultural, artificial (espaço urbano) e laboral”. E, também, anota o caráter constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável como alicerce dos compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro, exibindo o justo equilíbrio entre as exigências de ordem economia e ecológica. Afirma que ao se invocar esse postulado, em situações de conflitos entre valores constitucionais relevantes, impossível não se comprometer o conteúdo essencial do fundamental direito à preservação intergeracional do meio ambiente. Nessa seara ao Poder Público, em qualquer dimensão institucional ocupada na estrutura federativa - União, Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios -, é lícito “autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou realização de serviços nos espaços territoriais

⁸ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 01/09/2005 - Publicação: 03/02/2006 - Órgão julgador: Tribunal Pleno - DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerIncidente=%22ADI%203540%22>



especialmente protegidos”; todavia, deve observar que as “restrições, limitações e exigências estabelecidas em lei, não comprometam a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial” (CF, art. 225, § 1º, III).

Nesse sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável objetiva a integração da proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico, corroborando o exercício equilibrado da atividade econômica e da proteção ambiental, fato esse que requer a atenção da sociedade e autoridades públicas ao não cometimento de excessos e irregularidades que reforcem a desproteção do meio ambiente, concretizando a sua preservação e manutenção.

Por derradeiro, a salientada ADI 3540 MC traz à baila o artigo 4º do Código Florestal e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24.08.2001, afirmando “um avanço expressivo na tutela das áreas de preservação permanente”. Afirma que na parte em que a Medida Provisória nº 2.166-67 introduz alterações no artigo 4º do Código Florestal, não compromete valores constitucionais, consagrados no texto constitucional do artigo 225, antes consagra mecanismos de controle do Estado, das atividades desenvolvidas nas áreas de preservação permanente, afastando ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, notadamente dos bens mais vulneráveis. Revela que a alteração/supressão do regime jurídico, atinentes a territórios especialmente protegidos, são qualificados pelo efeito da cláusula disposta do parágrafo 1º, do inciso III, do texto constitucional do artigo 225, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.

4 PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE DIANTE DA DEGRAÇÃO AMBIENTAL E RESPONSABILIDADES PELOS DANOS: INSTITUIÇÕES E MECANISMOS PROTETIVOS

A presente pesquisa, recorda, inicialmente, que a competência legislativa para a matéria ambiental é concorrente, abrangendo a União, os Estados e o Distrito Federal, que a União legisla sobre normas gerais, e os Estados e Distrito Federal sobre a suplementação das normas gerais editadas pela União, podendo tratar os Municípios de temas ambientais de interesse local, desde que respeitem as normas gerais editadas pela União e Estados.



Édis Milaré⁹ afirma que o Poder Público deve, por meio das autoridades fiscalizatórias competentes e eficientes, promover a eficácia das normas ambientais, assim explicando a matéria:

Não basta apenas legislar. É fundamental que todas as pessoas e autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva da vida real; na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros é o desrespeito generalizado, impunido ou impunível, à legislação vigente. É preciso, numa palavra, ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do meio ambiente e da vida. Do contrário, em breve, nova modalidade de poluição – a “poluição regulamentar” – ocupará o centro de nossas preocupações.

Pela lição de Édis Milaré, além da elaboração de legislações, torna-se imperiosa, por parte das autoridades responsáveis e da sociedade, a efetiva prática do conteúdo das normas nelas contidas, na vida concreta (real), assim como, que sejam trazidos à realidade os conteúdos das lições doutrinárias. O autor identifica o desrespeito às normas ambientais e a impunibilidade dos praticantes de delitos ambientais como relevantes problemas ambientais nacionais, lembrando que a ineficaz e a inócua retórica ecológica, atinente às ações concretas, em favor do meio ambiente e da vida, podem designar uma “poluição regulamentar”, no centro das atuais preocupações ambientais.

E, ora, não basta a existência de normas jurídicas. Se faz necessária a prática efetiva dessas normas, aplicadas, se for o caso, juntamente com as sanções penais e/ou administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados ¹⁰ àqueles que pratiquem condutas/atividades lesivas ao meio ambiente nas esferas civil, penal e/ou administrativa, consideradas independentemente, podendo, inclusive, serem aplicadas cumulativamente, ao teor das normas dispostas no artigo 225, §3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Nessa seara, merece destaque o vigente texto constitucional do inciso VI, do artigo 170, capítulo “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, atinente à tutela jurídica ambiental, que prescreve a devida observação ao princípio da defesa do

⁹ Milaré, Édis. *Direito do Ambiente*. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 172.

¹⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.



meio ambiente ecologicamente equilibrado, fortalecendo a harmonia entre as esferas econômica e ambiental. A competência para preservação do meio ambiente é comum da União, Estados e Municípios, por intermédio de seus órgãos e autarquias instituídas para os respectivos fins, afastada a competência própria, observada no licenciamento ambiental. A regulação da proteção do meio ambiente, atendendo à norma fundamental, conclama a Lei Federal nº 12.651/12 (atual Código Florestal), que dispõe sobre a preservação das áreas de proteção ambiental, cujas condições naturais devem ser preservadas incólumes.

No cenário da proteção jurídica ambiental é acrescida à esfera do ilícito penal, as esferas civil e administrativa, anotado que a Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/08, prescreve, no artigo 38, que o destruidor/danificador da floresta de proteção permanente, a utiliza, infringindo normas de proteção ambiental; e no seu artigo 2º invoca as autoridades administrativas, competentes para exercer a fiscalização, anotado que, em não sendo apuradas as infrações, devem sofrer as punições respectivas.

A Lei Complementar 140, no parágrafo 2º, do artigo 17, trata da ocorrência de degradação e da responsabilidade de citar as medidas para comunicá-las ao órgão competente, solicitando-lhes as providências cabíveis à extinção da situação ambiental, devendo a autoridade ambiental, em face da degradação, expedir um auto de infração, comunicando a situação, em seguida, o órgão licenciador.

Quanto à responsabilidade civil, referido instituto jurídico denota a imperiosa necessidade da manifestação de um equilíbrio situacional, o qual ocorre em face da reparação dos danos presenciados, este, designado como uma consequência jurídica patrimonial do descumprimento de uma situação obrigacional. Villas Bôas¹¹ afirma que o instituto jurídico da responsabilidade civil acompanha o passar histórico do próprio direito, abrangendo normas, regras e princípios que informam a obrigação/dever de reparação de danos praticados ou danos pelos quais existam

¹¹ VILLAS BÔAS, Regina Vera. “Concretização dos postulados da dignidade da condição humana e da justiça: vocação contemporânea da responsabilidade civil”. Revista de Direito Privado - Coord. N. Nery e R. M Nery - Ed. Revista dos Tribunais – Ano 12 - nº 47 – Jul/set – 2011, pp. 121-159; BÔAS, Regina Vera Villas. Contemporaneidade e efetividade dos direitos fundamentais sociais constitucionais no ordenamento jurídico nacional. Revista Jurídica Unicuritiba, v. 3, nº 75, 2023; VILLAS BÔAS, Regina Vera. A proteção dos valores, necessidades e interesse do homem, da sociedade e da natureza contra a violência contemporânea, seguindo o itinerário da sustentabilidade e em favor da paz mundial, in Obra Coletiva “Direito Administrativo e Liberdade: estudos em Homenagem a Lúcia Valle Figueiredo”. Coord. Amauri Feres Saad, Celso A. Bandeira de Mello, Sérgio Ferraz e Sílvio Luís Ferreira da Rocha, pp. 701-720. 1ª ed. SP: Malheiros Editora, 2014.



responsáveis. O parágrafo 1º, do artigo 14 da Lei Federal nº 6.938/81, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, dispõe sobre os fins e os mecanismos de formulação e aplicação do instituto da responsabilidade civil objetiva por danos ambientais, proclamando o dever de reparação dos danos pelo degradador do meio ambiente, reparação essa que existe, independentemente da comprovação da culpa, seja qual for a sua modalidade: negligência, imprudência ou imperícia, conforme esclarece o texto do artigo 14 da Lei nº 6.938/81:

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]
§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A responsabilidade civil objetiva, disposta no texto legislativo mencionado, de acordo com os ensinamentos de Paulo Afonso Leme Machado¹², afasta a ação do poluidor de uma apreciação subjetiva e considera prejudicial o resultado danoso ao ambiente. A atividade poluente, conforme leciona Sérgio Ferraz¹³, constitui “uma apropriação dos direitos de outrem, pelo poluidor, designando a emissão poluente, um confisco do direito de alguém de respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranqüilidade [...]”, assim se expressando o autor, sobre a matéria:

A teoria objetiva na imputação da responsabilidade ao causador dos danos ao meio ambiente se concretiza porque: em termos de dano ecológico, não se pode pensar em outra adoção que não seja a do risco integral. Não se pode pensar em outra malha que não seja malha realmente bem apertada que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade.

O autor se refere à concretização da teoria objetiva na imputação da responsabilidade ao causador de danos ao meio ambiente, invocando o dano ecológico, e reforçando a aplicação da doutrina “única” da responsabilidade jurídica

¹² MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 273.

¹³ FERRAZ, Sérgio. *Responsabilidade civil por dano ecológico*. Revista de Direito Público, São Paulo, 2000, v.49, n. 50. p. 58.



pelo risco integral, pela qual, todos e quaisquer participantes do evento danoso são considerados responsáveis pelo prejuízo ambiental, imediatamente. Reforça, ainda, que diante da ocorrência de ato omissivo, é possível sujeitar à responsabilidade os agentes administrativos, agentes particulares e todos aqueles a quem se possa imputar a responsabilidade por prejuízos à coletividade.

Nessa seara, importante o destaque da responsabilidade civil ambiental solidária, a qual identifica como responsáveis pela reparação dos danos ambientais, todos aqueles implicados na sua prática (omissiva ou comissa), quer direta ou indiretamente, e independentemente da averiguação da culpa, mas dependendo da apuração do nexo de causal entre a ação/omissão e o dano averiguado. Nesse contexto da apuração do nexo causal entre ação ou omissão e o dano comprovado, o Inquérito Civil designa um relevante procedimento investigativo a corroborar a efetiva reparação dos considerados danos ambientais, anotado que a responsabilização na esfera civil, no âmbito extrajudicial, decorre, notadamente, de ações promovidas pelo Ministério Público, resultantes de inquéritos civis, ensejadores de acordos, concretizados por “Termos de Ajustamento de Conduta (TACs)” e, no âmbito judicial por meio de “Ação Civil Pública” ajuizada em face do Poder Judiciário.

Aliás, o artigo 127¹⁴, do vigente texto constitucional dispõe que o Ministério Público é uma instituição permanente e indispensável à função jurisdicional do Estado, tendo como incumbência a defesa tanto do regime democrático e da ordem jurídica, como pelos interesses individuais e sociais disponíveis. Revela o texto constitucional do artigo 128¹⁵ que a abrangência do Ministério Público envolve: os Ministérios Públicos dos Estados; e os da União, quais sejam: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Entre as competências do Ministério Público situa-se a de instauração de inquéritos civis, bem como da propositura de ações coletivas, possuindo legitimidade para a defesa dos direitos coletivos, sendo essa garantida às associações e outros

¹⁴ Artigo 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

¹⁵ Artigo 128. O Ministério Público abrange: I - o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados.



entes de natureza pública/privada, considerados de relevância social.

Nesse âmbito, traz-se o conteúdo da Súmula nº 652 do Supremo Tribunal Federal¹⁶ que identifica o caráter solidário na responsabilização civil da Administração Pública pelos danos ao meio ambiente oriundos de sua omissão no dever de fiscalização, e o caráter da subsidiariedade na sua execução. A resistência observada por alguns ordenamentos jurídicos situa-se na necessária vinculação do Ministério Público com o Estado, fato esse que pode acarretar, em tese, interferências no exercício das atividades da instituição referida, considerada a possibilidade de o Poder Público ocupar o polo passivo nas ações coletivas decorrentes de ações/omissões do Estado.

Ocorre que o ordenamento jurídico brasileiro, pelo texto constitucional do artigo 129¹⁷, entre inúmeras funções institucionais da instituição Ministério Público, especifica a de “promoção do inquérito civil e da ação civil pública na proteção do patrimônio público e social do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, designando a instauração do Inquérito Civil, uma importante função do Ministério Público, conforme disposto no artigo 26 da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993)¹⁸.

No mesmo âmbito, o § 1º do artigo 8º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), disciplinado pela Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 23/2007¹⁹, determina que a instauração da inicial pelo Ministério Público (e interessados) possibilita pedidos de requisição de informações, certidões, exames ou perícias necessárias às autoridades competentes, pedidos esses respondidos em quinze dias. Pode o Ministério Público “sob sua presidência, instaurar inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo assinalado, não sendo esse, inferior a 10 (dez) dias úteis”. A natureza desse instrumento jurídico é unilateral e facultativa, sendo ele

¹⁶Súmula 652 do Superior Tribunal de Justiça: “A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”.

¹⁷Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) - III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

¹⁸ Artigo 26 da Lei nº 8.625/1993 dispõe que “No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los”.

¹⁹ Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil.



instaurado para apurar fato autorizador de tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, conforme legislação vigente aplicável, e servindo como preparação do exercício das atribuições próprias das funções institucionais²⁰.

Didier Jr. e Zaneti Jr²¹, sobre a matéria, afirma que o inquérito civil é um procedimento administrativo, que se materializa de maneira extrajudicial, em momento pré-processual, desempenhando a sua instauração facultativa "relevante função instrumental, constituindo meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público".

Importante é o conteúdo do artigo 2º da Resolução nº 23/2007²², do Conselho Nacional do Ministério Público, que traz no seu bojo as hipóteses em que o Inquérito Civil pode ser instaurado, quais sejam: a) de ofício, hipótese essa que independe provocação; b) diante de requerimento ou representação formulada por quaisquer pessoas, ou por comunicação de outro órgão do Ministério Público ou por quaisquer outras autoridades, exigido, todavia - por quaisquer meios legalmente permitido -, o fornecimento de informações sobre o fato e seu provável autor, bem como uma qualificação mínima que propicie a sua identificação e localização, por todos os meios legalmente permitidos; ou, ainda: c) por designação do Procurador-Geral de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão, além dos demais órgãos superiores da Instituição, nos casos cabíveis²³.

²⁰ Cf. art. 1º da Resolução CNMP nº 23/2007.

²¹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo*. v. 4. 6ª ed. Editora JusPodivm, 2011.

²² Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil.

²³ Artigo 2º da Resolução CNMP nº 23/2007: O inquérito civil poderá ser instaurado: I – de ofício; II – em face de requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização; III – por designação do Procurador-Geral de Justiça, do Conselho Superior do Ministério Público, Câmaras de Coordenação e Revisão e demais órgãos superiores da Instituição, nos casos cabíveis. § 1º O Ministério Público atuará, independentemente de provocação, em caso de conhecimento, por qualquer forma, de fatos que, em tese, constituam lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, devendo cientificar o membro do Ministério Público que possua atribuição para tomar as providências respectivas, no caso de não a possuir. § 2º No caso do inciso II, em sendo as informações verbais, o Ministério Público reduzirá a termo as declarações. Da mesma forma, a falta de formalidade não implica indeferimento do pedido de instauração de inquérito civil, salvo se, desde logo, mostrar-se improcedente a notícia, atendendo-se, na hipótese, o disposto no artigo 5º desta Resolução. § 3º O conhecimento por manifestação anônima, justificada, não implicará ausência de providências, desde que obedecidos os mesmos requisitos para



A citada instauração do Inquérito Civil requer a elaboração de uma portaria, que deve ser numerada em ordem crescente, anualmente renovada, registrada em livro próprio e autuada, contendo: I) fundamento legal que autoriza a ação do Ministério Público e a descrição do fato objeto do inquérito civil; II) nome e a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído; III) nome e a qualificação possível do autor da representação, se for o caso; IV) data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais; V) designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber; e VI) determinação de afixação da portaria no local de costume, bem como a da remessa de cópia para publicação²⁴. Extrai-se do texto não ser possível a instauração do Inquérito Civil sobre fatos e/ou pessoas indefinidos, antes, exige requisitos mínimos à sua existência.

Pelo texto do artigo 7º, da citada Resolução²⁵, e aplicada a regra da publicidade ao Inquérito Civil, a decretação do sigilo deve ser motivada, exceto nos

as representações em geral, constantes no artigo 2º, inciso II, desta Resolução. § 4º O Ministério Público, de posse de informações previstas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 7.347/85 que possam autorizar a tutela dos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, poderá complementá-las antes de instaurar o inquérito civil, visando apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto, instaurando procedimento preparatório. § 5º O procedimento preparatório deverá ser autuado com numeração sequencial à do inquérito civil e registrado em sistema próprio, mantendo-se a numeração quando de eventual conversão. § 6º O procedimento preparatório deverá ser concluído no prazo de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual prazo, uma única vez, em caso de motivo justificável. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUÇÃO Nº 23, DE 17 SETEMBRO DE 2007. 3/10 § 7º Vencido este prazo, o membro do Ministério Público promoverá seu arquivamento, ajuizará a respectiva ação civil pública ou o converterá em inquérito civil.

²⁴ Artigo 4º da Resolução CNMP nº 23/2007: 4º O inquérito civil será instaurado por portaria, numerada em ordem crescente, renovada anualmente, devidamente registrada em livro próprio e autuada, contendo: I – o fundamento legal que autoriza a ação do Ministério Público e a descrição do fato objeto do inquérito civil; II – o nome e a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído; III – o nome e a qualificação possível do autor da representação, se for o caso; IV – a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais; V – a designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber; VI - a determinação de afixação da portaria no local de costume, bem como a de remessa de cópia para publicação. Parágrafo único. Se, no curso do inquérito civil, novos fatos indicarem necessidade de investigação de objeto diverso do que estiver sendo investigado, o membro do Ministério Público poderá aditar a portaria inicial ou determinar a extração de peças para instauração de outro inquérito civil, respeitadas as normas incidentes quanto à divisão de atribuições.

²⁵ Art. 7º caput: Aplica-se ao inquérito civil o princípio da publicidade dos atos, com exceção CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUÇÃO Nº 23, DE 17 SETEMBRO DE 2007. 6/10 dos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada; § 2º A publicidade consistirá: I - na divulgação oficial, com o exclusivo fim de conhecimento público mediante publicação de extratos na imprensa oficial; II - na divulgação em meios cibernéticos ou eletrônicos, dela devendo constar as portarias de instauração e extratos dos atos de conclusão; III - na expedição de certidão e na extração de cópias sobre os fatos investigados, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do presidente do inquérito civil; IV - na prestação de informações ao público em geral, a critério do presidente do inquérito civil; V - (Suprimido pela Resolução nº 107, de 5 de maio de 2014).



casos de sigilo legal ou naqueles em que a publicidade acarretar prejuízo às investigações. Entendido, todavia, que a natureza jurídica do Inquérito Civil é somente “investigativa”, eis que ele, “per se”, não possui competência para impor penalidades à parte quanto à instauração do Inquérito, este instaurado conforme a compreensão atual, com tramitação não sujeita à observação obrigatória dos princípios processuais da ampla defesa e do contraditório. Ou seja: não há necessidade de a parte investigada ser notificada para apresentar eventuais esclarecimentos pertinentes, sendo possível a materialização da tramitação do Inquérito Civil, sem a notificação da parte investigada e sem a ciência da existência do procedimento, fato esse considerado, em tese, maléfico ao sistema jurídico.

Em face do caráter investigativo do apreciado Inquérito Civil, incumbência do órgão ministerial, não há que se falar na possibilidade de inversão do ônus da prova, devendo ele acontecer dentro do prazo legal, prorrogável pelo mesmo prazo, e por quantas vezes houver essa necessidade - por decisão fundamentada de seu presidente e conforme a realização ou conclusão das diligências, com a possibilidade de que cada Ministério Público, no âmbito de sua competência administrativa, possa estabelecer prazo inferior²⁶.

Pode o Inquérito Civil, no final, ensejar os desdobramentos: a) o arquivamento; b) assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou: c) ajuizamento de Ação Civil Pública, sendo o seu arquivamento, uma das possibilidades de desfecho do Inquérito Civil. O artigo 10 da Resolução CNMP nº 23/2007, esgotadas as possibilidades de diligências, dispõe sobre uma das possibilidades de desfecho do Inquérito Civil, em que um membro do Ministério Público convencido da inexistência de fundamento à propositura de Ação Civil Pública, pode promover, fundamentadamente, o arquivamento do Inquérito Civil. Após, os seus autos, em conjunto com a promoção de arquivamento, devem ser remetidos ao órgão de revisão competente, Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão, sendo submetido a exame e deliberação.

Com a homologação do arquivamento, o caso é arquivado, não sendo ele definitivo, devido à possibilidade de surgimento de novos fatos e, assim: a) no prazo de seis meses pode ser desarquivado; b) após seis meses do arquivamento poderá ser instaurado novo inquérito civil, sem prejuízo das provas colhidas²⁷.

²⁶ Cf. art. 9º da Resolução CNMP nº 23/2007.

²⁷ Cf. art. 11 da Resolução CNMP nº 23/2007.



Diferentemente, quando não houver homologação do arquivamento, a realização de novas diligências e incumbências será determinada, ficando responsável pela decisão de arquivamento (e não pela condução do caso) o promotor/procurador, podendo ser retribuído, se assim entender pertinente²⁸.

Outra possibilidade do desfecho do Inquérito Civil é a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em que o Ministério Público, nos casos previstos em lei, firma o compromisso de ajustamento de conduta com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos a seu cargo (do Ministério Público), objetivando a reparação do dano, adequação da conduta às exigências legais ou normativas, além da compensação e/ou à indenização por danos irre recuperados²⁹. Nessa linha, o instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.

A assinatura e apresentação de proposta do TAC pelo Ministério Público não é obrigatória, podendo o responsável pela condução da investigação, optar pelo ajuizamento de Ação Civil Público, nenhuma tratativa de acordo. Há um incentivo à propositura de assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, estando presente no âmbito do Ministério Público, uma Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (Resolução CNMP nº 118/2014) que prescreve como incumbência do Ministério Público: "implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos"³⁰. Referida autocomposição atine à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais³¹.

Nessa seara, é invocado o artigo 174, que coloca a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como responsáveis pela criação de "câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: [...]”, arrolado no seu inciso III, a promoção da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), quando for o caso. Nesse sentido, apesar de não obrigatória a tentativa de resolução consensual de conflitos, persiste um incentivo para tanto.

²⁸ Cf. art. 11 da Resolução CNMP nº 23/2007.

²⁹ Cf. previsto pelo art. 14 da Resolução CNMP nº 23/2007.

³⁰ Cf. previsto pelo art. 1º, parágrafo único da Resolução CNMP nº 118/2014.

³¹ Cf. art. 2º, caput da Resolução CNMP nº 118/2014.



O TAC pode acontecer em qualquer fase da investigação, nos autos de Inquérito Civil ou procedimentos pertinentes, ou no curso da Ação Judicial³². Quanto ao objeto do TAC, por não ser o Ministério Público o ente público titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não poderá, conseqüentemente, fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos/interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos³³.

Importante, também, destacar que na definição do objeto do TAC, há necessidade de se especificar: a) a forma; b) o prazo; c) as condições, das obrigações adequadas e necessárias, bem como ; d) mecanismos de mitigação, compensação e indenização dos danos que não possam ser recuperados³⁴. E, quanto aos efeitos, o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial, a partir da celebração³⁵, esclarecido que, homologado o TAC em juízo, os efeitos de coisa julgada material são produzidos, e o seu descumprimento passa a ensejar o cumprimento de sentença.

A assinatura do TAC pelo investigado, normalmente, enseja o não ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério Público, exceto na ocorrência de fato novo, após a respectiva assinatura, porque essa não impede a propositura de ação coletiva por parte de outro legitimado, salvo se ele participou do acordo. Esse compromisso de ajustamento de conduta produz efeitos “*erga omnes*” ou “*ultra partes*”, dependendo do tipo de direito coletivo tutelado, podendo ter abrangência nacional. A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público “não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso”³⁶.

Por derradeiro, a pesquisa invoca o instrumento jurídico da Ação Civil Pública, cujo ajuizamento busca apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, nos termos da Lei Federal nº 7.347/1985. A Ação Civil Pública objetiva a proteção dos direitos difusos e coletivos, responsabiliza os

³² Cf. art. 3º da Resolução CNMP nº 179/2017.

³³ Cf. previsto no art. 1º, §1º da Resolução CNMP nº 179/2017.

³⁴ Cf. previsto no art. 1º, §1º da Resolução CNMP nº 179/2017.

³⁵ Cf. previsto no art. 1º da Resolução do CNMP nº 179/2017.

³⁶ Cf. art. 1º, §3º da Resolução CNMP nº 179/2017.



causadores de danos, e para proporem referida ação, conforme disposto no seu artigo 5º, legitima os personagens: a) Ministério Público; b) Defensoria Pública; c) União, Estados, Distrito Federal e Municípios; d) Autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista; f) associações, se atendidos os requisitos necessários³⁷.

Nesse cenário, embora a prévia instauração de um inquérito civil não seja requisito ao ajuizamento de Ações Civas Públicas, consideradas as ações ajuizadas pelo Ministério Público (artigo 1º, § único da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 23/2007³⁸), na prática, normalmente, o Ministério Público instaura o Inquérito Civil de maneira preliminar para obter subsídios necessários ao ajuizamento da ação. Lembrado, ainda, que: o material probatório produzido no Inquérito Civil pode ser juntado aos autos da Ação Civil Pública; e, após instaurado, constatados o dano e o nexo causal entre o dano e seu degradador e infrutífera a tentativa de conciliação, ocorre o ajuizamento da Ação Civil Pública. Esse trâmite, apesar de não ocorrer de maneira obrigatória, na prática cotidiana é aquele que vem sendo desenvolvido.

5 ACORDO EXTRAJUDICIAL E INQUÉRITO CIVIL E A (IN)APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NOTÍCIA DE FATO E DE PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO COMO ALTERNATIVA DE MECANISMO PRELIMINAR INVESTIGATIVO

É facultativa a tentativa do acordo “Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)” pelo Ministério Público e o suposto degradador, muito embora seja impulsionada pela Política Nacional de Incentivo à Auto Composição no Âmbito do Ministério Público, prevista na Resolução CNMP nº 118/2014, e pelo próprio Código de Processo Civil.

³⁷ Os requisitos são: (a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; e (b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

³⁸ Art. 1º O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria.



De maneira geral, não há consenso da sociedade sobre se a melhor maneira de solucionar referidos conflitos seria a judicial, situação essa, assim esclarecida por Bruno de Sá Barcelos Cavaco³⁹:

Em outras palavras, sempre se desenvolveu no Brasil a equivocada crença de que o locus para toda e qualquer resolução de conflitos deveria ser o Poder Judiciário, visão, aliás, extremamente redutora (e autoritária), pois se assenta na premissa de que a resolução de conflitos seja uma exclusividade da jurisdição. Não se trata de minorar a importância hodierna do Poder Judiciário, vez que, ao lado do sufrágio universal, a garantia irrestrita de acesso à jurisdição talvez seja a conquista mais representativa do Estado Democrático de Direito. Bem ao revés! Aliás, na presente quadra histórica, não se pode olvidar que a crise de legitimação estatal a acoirar fundamentalmente os países periféricos coloca o Judiciário em papel de proeminência, ocupando espaços contramajoritários e conferindo concretude aos direitos fundamentais não observados pelas demais instâncias políticas.

De fato, no contexto das lições de Bruno de Sá Barcelos Cavaco, acima expostas, é equivocado o entendimento de que a melhor maneira de se solucionar conflitos seja sempre por meio do Poder Judiciário, antes, é relevante atentar-se para o enorme crescimento de institutos e mecanismos consensuais que vêm sendo praticados, globalmente.

Nesse âmbito, é imperiosa a necessidade da obrigatoriedade da tentativa de assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, na esfera extrajudicial, anteriormente ao ajuizamento de Ação Civil Pública, objetivando majorar a eficiência do sistema jurídico brasileiro, com a oferta de maior efetividade à garantia dos direitos das pessoas e coletividades de pessoas.

É sabido que a tramitação dos processos judiciais se realiza em tempo muito longo, muitas vezes em décadas, causando danos e angústias aos indivíduos atingidos, a exemplo, da degradação ambiental, na medida em que as decisões finais atinentes às ações ambientais propostas em face dessa situação, ocorrem com enorme demora. Referidos danos e angústias, certamente, seriam menores e a partir de decisões mais céleres e benéficas às vítimas, se fossem solucionadas por meio de resoluções extrajudiciais. Todavia, em tese, o degradador não tem interesse na suspensão da atividade degradadora, exibindo-se como plausível a dispensa da tentativa de acordos extrajudiciais sob justificativa, exigindo esse fato a prática de

³⁹ CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. *O Inquérito Civil como Instrumento Efetivo e Resolutivo na Tutela dos Interesses Transindividuais – Desjudicialização, Contraditório e Participação*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 59, jan./mar. 2016.



medida judicial, como única alternativa de solução do conflito. Na prática, todavia, essa hipótese ocorre como uma exceção, sendo considerada como maneira obrigatória de se impor a tentativa de conciliação extrajudicial - alterativa benéfica à sociedade, de maneira geral.

A relevância do Inquérito Civil e da inaplicabilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa, no âmbito dos Inquéritos Cíveis, e o papel exercido por eles na investigação dos delitos apreciados, respalda a apresentação de proposta de um Termo de Ajustamento de Conduta ou do ajuizamento de Ação Civil Pública. Importante, ainda, a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, no trâmite dos Inquéritos Cíveis, porque o contrário, em tese, possibilita a ocorrência de variados e inúmeros prejuízos no sistema jurídico nacional, fato esse que impõe a alteração do entendimento, de maneira a tornar obrigatória a situação indagada.

Apresentada a proposta de assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, a concordância da parte na regularização e/ou realização de melhorias das condutas irregulares, deve exibir-se de maneira cristalina. A ausência de notificação do interessado no curso do Inquérito Civil, todavia, pode ser resolvida no momento da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, ocasião em que se discute sobre a identificação das condutas das partes, incluída no objeto do acordo, exigindo-se a reelaboração de minuta, após esclarecimentos feitos à parte.

Igual situação ocorre na Ação Civil Pública ajuizada com fulcro em provas obtidas no curso de um Inquérito Civil, sem a abertura ao contraditório e ampla defesa. Eventuais pontos considerados como regulares, por parte do interessado, somente serão conhecidos pelo Ministério Público, em sede de contestação, entendido que poderiam ter sido obtidos no curso do procedimento, “per se”. Essa situação, todavia, pode ferir o princípio da eficiência, no caso de uma ação, eventualmente, ser ajuizada sem necessidade e, sim, por falta de conhecimento do órgão ministerial, optante pela não solicitação de esclarecimentos ao investigado.

Nesse contexto, a harmonia existente entre o trâmite do Inquérito Civil e a realidade do sistema jurídico, mesmo em face de procedimento apenas investigativo, requer a participação do investigado na sua condução, excetuadas as situações em que as diligências pendentes, possam ser prejudicadas com a prévia notificação. E, quanto aos argumentos desfavoráveis à observância obrigatória dos princípios do contraditório e ampla defesa, no trâmite do Inquérito Civil, esses se fundamentam na



justificativa de que a sua obrigatoriedade importa procedimentos mais burocráticos, que podem corroborar discussões sobre a sua nulidade. Os procedimentos prévios e que exigem menos formalidades às suas conclusões, importam a possibilidade de instauração de “notícia de fato” e/ou “procedimento preparatório”.

A “notícia de fato” é disciplinada na Resolução CNMP nº 174/2017, referindo-se à demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, sendo submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada de maneira presencial (ou não), sendo entendida como a realização de atendimentos, entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações⁴⁰. O procedimento aqui é menos formal e pode, inclusive, ser instaurado em situações em que os fatos não ofertam absoluta clareza.

E, quanto à instauração de “procedimento preparatório”, previsto na Resolução nº 23/2007, é viável a sua utilização como mecanismo jurídico, em momento anterior ao Inquérito Civil, conforme disposto expressamente, no §4º, do artigo 2º:

Art. 2º O inquérito civil poderá ser instaurado: [...]. § 4º O Ministério Público, de posse de informações previstas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 7.347/85, que possam autorizar a tutela dos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, poderá complementá-las antes de instaurar o inquérito civil, visando a apuração de elementos à identificação dos investigados ou do objeto, instaurando procedimento preparatório”.

O cenário identificado no texto do referido artigo, atine aos procedimentos prévios - “notícia de fato” e “procedimento preparatório” – os quais requerem um número menor de formalidades, permitindo a utilização de argumentos no sentido de que a obrigatoriedade da observância dos princípios do contraditório e ampla defesa pode prejudicar a tramitação do Inquérito Civil, em razão das inúmeras formalidades e burocracias que devem ser cumpridas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os presentes estudos abordam temática relevante e contemporânea ao invocar reflexões sobre os mecanismos jurídicos de defesa dos direitos difusos e

⁴⁰ Cf. art. 1º da Resolução CNMP nº 174/2017.



coletivos, notadamente, aqueles colocados à disposição do Ministério Público. Destaca a importância dos acordos extrajudiciais, dos Inquéritos Cíveis, no ajuizamento das ações coletivas, invocando, também, as Ações Cíveis Públicas em face da (in)aplicabilidade dos princípios do contraditório e ampla defesa, arguindo a respeito da “notícia de fato” e do “procedimento preparatório”, como alternativa de instrumento preliminar investigativo.

Observam, os estudos, que a sociedade contemporânea presencia uma crise da proteção e defesa dos direitos difusos e coletivos, fato esse que exige reflexões constantes sobre a necessidade de aplicação e implementação de ferramentas de proteção e tutela desses direitos, os quais são percebidos, globalmente, a exemplo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja salvaguarda garante a vida (sadia e digna) e a continuidade intergeracional. A proteção dos direitos difusos corrobora a concretização dos direitos humanos e fundamentais, abraçando o direito social à saúde, o direito sustentável, entre outros.

As reflexões realizadas passam pelo cenário da (in) efetividade da utilização de instrumentos protetivos dos direitos coletivos e difusos, pela compreensão dos conceitos de direitos e interesses transindividuais e proteção do meio ambiente, interesses difusos e “direito sustentável”, trazendo como exemplo jurisprudência nacional pertinente. No enfrentamento da proteção dos direitos constitucionais fundamentais revela a dificuldade da aplicação dos instrumentos jurídicos utilizados no enfrentamento da defesa e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, constatando a ausência de efetividade na materialização dos direitos fundamentais, entre os quais se encontram o meio ambiente e a saúde, em prol da vida (sadia e digna).

A atribuição de concretude ao pensar reflexivo atinente à necessidade de implementação e prática de mecanismos tuteladores de direitos coletivos e difusos, surge de maneira a exaltar os instrumentos jurídicos colocados à disposição do Ministério Público, no enfrentamento desses direitos. O despertar dessa necessidade, notadamente, daquela que atine ao direito difuso ao meio ambiente, vem acompanhado da exigência de celeridade no combate à global crise climática, exibida sem nortes e a partir de rápido crescimento, exigindo a inclusão da variável climática na prática dos instrumentos de defesa do meio ambiente, a exemplo nos processos de licenciamento ambiental, de maneira a controlar e/ou diminuir a exploração do meio ambiente.



A pesquisa aponta a relevância das funções do Ministério Público, notadamente quanto à proteção dos direitos coletivos e difusos, destacado o direito ao meio ambiente, refletindo sobre a (in) efetividade e (in) eficiência na aplicação desses instrumentos. Quanto aos impactos, traz à baila, informações públicas disponibilizadas no Portal da Transparência do Ministério Público Federal, até 18.06.2024, que exibem como cadastrados: 172.802 Inquéritos Civis (ICs) e 6.054 Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) (MPF), revelando o baixo percentual de acordos firmados, em face do número total de Inquéritos Civis promovidos.

Revela a pesquisa, também, a existência de alterações que podem ser benéficas ao sistema jurídico nacional, abraçando atividades praticadas pelo Ministério Público, tais como: a) a obrigatoriedade de tentativa de conciliação na esfera extrajudicial, diante de incentivos existentes, havendo, no âmbito do próprio processo judicial, o incentivo à assinatura de acordo, por meio da designação de audiências de mediação e conciliação; b) a obrigatoriedade da observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, no trâmite dos Inquéritos Civis, medidas estas que objetivam a concretude do princípio da eficiência, evitando que sejam levadas, desnecessariamente, ao Poder Judiciário, demandas de resolução da esfera extrajudicial.

Por derradeiro, a metodologia utilizada é qualitativa de natureza básica, a partir de objetivo explicativo, valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, e a partir de revisão da doutrina, legislações e jurisprudência sobre a matéria, na reflexão sobre os instrumentos de defesa dos direitos coletivos e difusos, utilizados, notadamente pelo Ministério Público com objetivo de efetivar a tutela e garantia de desses direitos, fortalecendo o referido “direito sustentável”.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos Esquemático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

CAPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Direito Ambiental**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. O Inquérito Civil como Instrumento Efetivo e



Resolutivo na Tutela dos Interesses Transindividuais – Desjudicialização, Contraditório e Participação. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 59, jan./mar. 2016.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil, Processo Coletivo**. v. 4

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público**. São Paulo, 2000.

LEME MACHADO, Paulo Afonso. Os desastres ambientais e a ação civil pública. In: **Estudos aprofundados em direito dos desastres**. Interfaces comparadas, (org.) Daniel Farber e Delton Winter de Carvalho. Curitiba: Prismas, 2017.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

TRIGUEIRO, André. **Espiritismo e ecologia**. São Paulo, 2009.

ROUBINI, Nouriel. **Mega-ameaças: dez perigosas tendências que ameaçam nosso futuro e como sobreviver a elas**. Tradução Maria de Fátima Oliva do Coutto; Revisão técnica Andreia Marques Duarte. São Paulo: Planeta do Brasil, 2023.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo, Atlas, 2011.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. Concretização dos postulados da dignidade da condição humana e da justiça: vocação contemporânea da responsabilidade civil. **Revista de Direito Privado**, (Coord.) N. Nery e R. M Nery, a. 12, n. 47, jul./set. – 2011, p. 121-159.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. Contemporaneidade e efetividade dos direitos fundamentais sociais constitucionais no ordenamento jurídico nacional. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 3, n. 75, 2023.

VILLAS BÔAS, Regina Vera e MOTTA, Ivan Martins. Um olhar transdisciplinar aos sustentáculos da política ambiental brasileira (p. 793-813). In: **40 Anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: reminiscências, realidade e perspectivas**. Coordenação Édis Milaré. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

VILLAS BÔAS, Regina Vera; ALKIMIN, M. A. Os Direitos Sociais Fundamentais à Alimentação Adequada e à Saúde. In: **Educação em Direitos Humanos: dos dispositivos legais às práticas educativas**. Sarmento, Dirleia F; Menegat, J.; Wolkmer, A. Carlos (Orgs.), Porto Alegre: Cirkula, 2018, p. 111-127.



VILLAS BÔAS, Regina Vera. A proteção dos valores, necessidades e interesse do homem, da sociedade e da natureza contra a violência contemporânea, seguindo o itinerário da sustentabilidade e em favor da paz mundial. In: **Direito Administrativo e Liberdade**: estudos em Homenagem a Lúcia Valle Figueiredo. (Coord.) Amauri Feres Saad, Celso A. Bandeira de Mello, Sérgio Ferraz e Sílvio Luís Ferreira da Rocha, pp. 701-720. São Paulo: Malheiros, 2014.

VINCI JÚNIOR, Wilson José. O Processo Coletivo como instrumento à efetivação dos Direitos Sociais (p. 375-394). In **A contemporaneidade dos Direitos Civis, Difusos e Coletivos**: Estudos em Homenagem à Prof. Dra. Regina Vera Villas Bôas. (Org.) Thelmo de Carvalho T. Branco Filho (et al). RJ: Lumen Juris, 2019.

Links

Direito Ambiental: uma Síntese. Disponível em <https://www.parquecientec.usp.br/passeio-virtual/trilhas-do-parque-cientec/trilha-fontes-do-ipiranga/o-pefi/direito-ambiental-uma-sintese> Acesso em: 6.mai.2024.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.html

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/direito-constitucional-ambiental-uma-sinte>

