

## Atuação do ministério público e da sociedade civil organizada no acompanhamento e propositura das ações civis públicas ambientais no município de Niterói-RJ

Wilson Madeira Filho\*, Roberta Ponzo Nogueira\*\*

**Resumo:** O objeto desse estudo é a análise da construção de um modelo de cidadania que, impulsionado pelo tema ambiental, terminar por abarcar debates mais complexos, enfocando os conflitos sócio-ambientais como forma de integração da sociedade em outros debates sobre direitos e permitindo uma análise do papel que o Estado, através do Ministério Público Estadual, desempenha enquanto tutor dos interesses da coletividade. A hipótese de investigação da qual partimos, portanto, é a de conjecturar, prospectivamente, sinais de colapso de um modelo de cidadania tutelada, que tem como base a noção de acesso à justiça e a própria juridicidade na tradição brasileira. O método utilizado foi a análise concreta das Ações civis Públicas e a atuação da sociedade civil organizada durante a Conferência da Cidade de Niterói em 2005. A pesquisa foi realizada utilizando-se os dados obtidos no Ministério Público Estadual da 2ª PJTC - Promotoria de Justiça de Tutelas Coletivas da Comarca de Niterói, responsável por promover a tutela judicial relativa ao meio ambiente no município de Niterói. Os procedimentos realizados foram: levantamento, acompanhamento das ações civis públicas ambientais em andamento no município de Niterói e o acompanhamento dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta resultantes das ações civis públicas e dos inquéritos civis. Quanto à Conferência da Cidade de Niterói, atuamos diretamente na coordenação e relatoria da mesma. Pode-se observar que apesar dos problemas enfrentados na prática, como a demora no andamento das ações, ou mesmo a dificuldade encontrada em condenar judicialmente o próprio poder público a reparar os danos causados por suas atividades nocivas/omissivas, a resposta social ainda é a de identificar na denúncia ao mesmo Estado – via MPE, apesar da pouca capacidade institucional de absorção de novas demandas -, sua principal forma de expressão. A participação de uma “militância ambiental” na Conferência da cidade de Niterói, por sua vez, revelou a capacidade para realizar avanços substantivos na contribuição democrática, apontando princípios para o planejamento público, porém pouca organização efetiva para implementar os mesmos diante de corporativismos políticos.

### Introdução

O objeto desse estudo é a análise da construção de um modelo de cidadania que, impulsionado pelo tema ambiental, termina por abarcar debates mais complexos, enfocando os conflitos sócio-ambientais como forma de integração da sociedade em outros debates

sobre direitos e permitindo uma análise do papel que o Estado, através do Ministério Público Estadual, desempenha enquanto tutor dos interesses da coletividade.

A pesquisa parte de uma conceituação de meio ambiente como algo dinâmico que reflete as disputas e interesses divergentes entre atores sociais diferentes. Vai de encontro a uma conceituação de meio ambiente delimitado biologicamente, construído aprioristicamente a partir de um conceito adâmico, mas, pelo contrário, aponta para um meio ambiente construído a partir do debate e das necessidades dos grupos envolvidos. Já não é mais possível ver o meio ambiente sem levar em consideração a dinâmica social no processo de construção desse meio.

O direito ao meio ambiente saudável aparece inserido num novo pólo de proteção jurídica, chamado por vezes de *direitos de terceira geração* - numa leitura classificatória que, enquanto aponta para uma superação da polaridade civil-social, mantém, de certo modo, um tom evolucionista dos direitos - e, por vezes, chamado de *direitos difusos*, na medida em que não se destinam especificamente à proteção de interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado.

A análise realizada no presente trabalho leva em consideração esta nova conceituação, como salienta Mario Fuks, em contexto correlato: “A perspectiva adotada percebe a dinâmica social que conduz à definição do meio ambiente como sendo regida pelas tensões e possíveis articulações entre o caráter universal da formulação pública/estatal do conceito de meio ambiente e a inevitável particularidade das enunciações contextualizadas a seu respeito”.<sup>[1]</sup>

A Ação Civil Pública (ACP) aparece inserida nesse contexto, como instrumento jurídico disponível no nosso ordenamento para a proteção ambiental e que tem se demonstrado o meio mais recorrente na busca da resolução dos conflitos ambientais por via judicial.

Comparada a outros instrumentos de proteção do meio ambiente, como a Ação Popular - onde a participação do cidadão como legitimado ativo para propô-la se dá ainda de maneira tímida e encontra diversas dificuldades no campo prático, já que a própria legislação atual não viabiliza meios de melhor efetivá-la - o instrumento processual estudado tem sido, assim, o meio que viabiliza o espaço de discussão sobre a questão da tutela ambiental e seus conflitos atuais.

Por esta garantia legal, constrói-se, através das denúncias, das sindicâncias, dos procedimentos processuais e dos Termos de compromisso de Ajustamento de Conduta (TACs), um espaço dialógico aberto aos atores sociais envolvidos na questão ambiental, destacando-se a participação da sociedade civil através de indivíduos isolados, de organizações não governamentais, de movimentos sociais e, em especial, da atuação do Ministério Público como participante do discurso e intermediário na resolução dos conflitos.

A hipótese de investigação do presente trabalho é conjecturar, prospectivamente, sinais de colapso de um modelo de cidadania tutelada, que tem como base a noção de acesso à justiça e a própria juridicidade na tradição brasileira. Nesse sentido, tanto o aparelho estatal

apresenta sinais de obsolescência, como a sociedade civil apresenta indicadores sinais de exaustão face à complexidade do debate das políticas públicas e suas alternativas, não raro revelando pouca capacidade de coesão para além do “denuncismo” e mesmo falta de familiaridade com uma militância cívica que relativize judicialmente o espaço público.

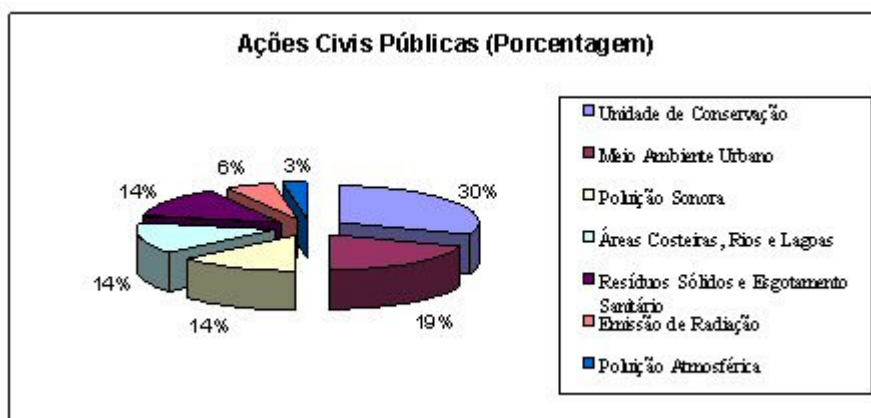
## Metodologia

O método utilizado foi cotejar a análise concreta das Ações Cíveis Públicas ambientais propostas no município de Niterói/RJ com a efetiva participação da sociedade civil organizada. A pesquisa foi realizada utilizando-se os dados obtidos no Ministério Público Estadual da 2ª PJTC - Promotoria de Justiça de Tutelas Coletivas da Comarca de Niterói -, responsável por promover a tutela judicial relativa ao meio ambiente no município de Niterói, e a atuação de setores organizados da sociedade civil durante os debates para a Conferência Municipal da Cidade de Niterói, ocorrida entre 18 de junho e 12 de julho de 2005.

Os procedimentos realizados junto ao MP foram: levantamento, acompanhamento das Ações Cíveis Públicas ambientais em andamento no município de Niterói; acompanhamento dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta resultantes dessas ações cíveis públicas e dos inquéritos civis e entrevistas com os representantes do Ministério Público Estadual responsáveis pela tutela ambiental. Já quanto à Conferência Municipal da cidade de Niterói, tivemos participação direta na coordenação do evento, desde sua organização, relatoria e sistematização dos trabalhos.

Num primeiro momento, há a apresentação do quadro dos conflitos ambientais analisados no município de Niterói, no âmbito do Ministério Público estadual. Após, há a análise da participação do Ministério Público Estadual e da sociedade civil na proteção do meio ambiente.

## Caracterização dos danos ambientais



Em 2001, em uma primeira fase da análise[2], havia 49 inquéritos civis e 19 Ações Cíveis Ambientais, apenas na cidade de Niterói. Atualmente, numa atualização desses dados (levantamento realizado até 05/07/2005), o número aumentou para 319 inquéritos e

36 Ações Cíveis Públicas Ambientais. Um aumento altamente exponencial que já revela, no contraste quantitativo, o quanto a sociedade civil organizada passou a se valer dessa estratégia, forçando o MP a reestruturar seus quadros.

Nesse sentido, traçando um breve perfil da história recente do MP na 2ª PJTC, é possível detectar pelo menos três fases: 1) uma primeira fase *inaugural* (1992-1998), que se antepõe, inclusive, à criação da PJTC, onde o órgão expressava-se a partir do conceito de tutela pública, de forma mesmo romântica e com certa identificação com os temas políticos partidários emergentes; 2) uma segunda fase de *organização* interna da demanda e de *promoção de visibilidade* externa na mídia (1998-2004), conclamando a participação da sociedade civil organizada, participando de palestras e debates em universidades e junto às principais instituições locais (OAB, Prefeitura, Câmara de Vereadores etc.); 3) Uma terceira fase de *contenção* (2004-...), onde, assoberbado pela demanda, o MP recua para uma fala menos militante e mais burocrática, não raro externalizando jargões conservadores do mundo jurídico.

Ao caracterizar os danos ambientais, pode-se observar uma tendência nas ações relativas aos danos relacionados às unidades de conservação, onde são observadas ações referentes à construções imobiliárias irregulares, projetos de urbanização e desmatamentos nas áreas de proteção ambiental. O que tem ocorrido com maior frequência é o desrespeito com relação à Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e aos controversos limites do Parque Estadual da Serra da Tiririca, ambos os locais onde o avanço da especulação imobiliária, com o crescente processo de verticalização, e o crescimento desordenado de residências, condomínios e favelas compromete a integridade das áreas protegidas.

O meio ambiente urbano aparece como a segunda causa na caracterização dos danos ambientais, sendo a poluição sonora a segunda maior demanda de reclamações no município (já é a primeira na cidade do Rio de Janeiro). O mesmo faz parte do patrimônio ambiental artificial que é aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*)” [3]. Percebe-se aqui o conceito ampliado do meio ambiente, “como produto das interações e relações da sociedade humana com o mundo natural”, passando, assim, a ser objeto das políticas públicas.[4]

Além dessas, também significativas são as ações propostas visando à proteção das áreas costeiras, rios e lagoas, os problemas relativos à instalação de estações de rádio-base - as antenas de telefonia celular - bem como resíduos sólidos e poluição atmosférica.

Todavia, é possível constatar que parte significativa das denúncias gravita em torno da atuação do poder executivo municipal no favorecimento de uma política urbana mais contundente, trazendo investimentos imobiliários para espaços protegidos e “revitalização” para os espaços urbanos, fechados e abertos.

Nesse sentido, a sociedade civil organizada, em diversos debates durante a Conferência Municipal da Cidade de Niterói, enunciou questões em relação a diversos casos, mais destacadamente os seguintes:

- Encosta da Boa Viagem – defronte ao MAC (Museu de Arte Contemporânea), área com mais de 45° graus de inclinação (contrário, portanto, ao que estipula o Código Florestal, artigo 10[5]) degradada após retirada do barro foi escorada por muros de arrimo, de maneira a permitir a construção de diversos edifícios de apartamentos para classe média alta, ao tempo em que, do lado contrário da encosta, a comunidade do Morro do Palácio passou a sofrer sistemático assédio da violência policial. A Câmara de Vereadores, atendendo ao pedido de urgência do prefeito, votou pela extinção de APA no local.

- Morro do Gragoatá - Conflito entre municipalidade e a Universidade Federal Fluminense, uma vez que a prefeitura licenciou obra para particular no topo do morro, em área pertencente a universidade, *sub judice* face a ação de restituição de posse, e de forma contrária a laudo do IBAMA.

- Morro do Céu – Trata-se do “Lixão Municipal”, onde uma usina de reciclagem ficou inoperante por mais de uma década, comprometendo o maquinário, ao tempo em que o tráfico de drogas no local assumiu o comando da catação. Uma creche para os filhos dos catadores instalou-se no próprio local, apesar das condições de higiene contrárias. Face ao não cumprimento de TAC pela municipalidade, foi proposto, pasme-se, em 2006, por um vereador, a transferência do lixão para a Serra da Tiririca (que é um Parque Estadual!).

- Morro do Morcego – A sociedade civil organizada movimentou-se para transformar o local em unidade de conservação, coletando laudos sobre a importância da biodiversidade local, além da beleza paisagística, justamente defronte ao Pão de Açúcar, do outro lado da Baía. De um lado, “donos” da propriedade lutam na justiça pelo direito à construção imobiliária no local; de outro lado, a Assembléia Legislativa disputa com a Câmara de Vereadores a prevalência sobre o projeto de lei, criando a UC.

- Comunidade do Imbuhy – População de trinta e duas famílias, descendente de pescadores tradicionais passa a sofrer controle e mesmo humilhações para chegar a suas casas devido à instalação do Forte Imbuí, em leitura por parte do Ministério da Defesa de tratar-se a aquela de área de segurança nacional. Entrementes, conforme as denúncias, são toleradas tanto as pesquisas para permitir um túnel no local como as que visam a instalação de um *resort*.

- Setor 10 em Cambinhas – área de bosque lagunar, surgida após as intervenções técnicas no sistema lagunar, por ocasião da criação do Canal de Camboatá.. Boa parte das lagoas de Itaipu e de Piratininga foram loteadas, criando-se a categoria “lote sub-aquático”. A própria SERLA fez os novos arruamentos e aterrou túnel subterrâneo que ligava as lagoas. A estrutura fundiária foi “regularizada” em cartórios e a prefeitura autorizou a construção de diversos prédios no local. O impacto populacional previsto é de tal ordem que se estima que duplique a população do bairro. Já a estimativa no mercado imobiliário é de que aquele será metro quadrado mais caro do país. Existe decisão liminar contrária ao empreendimento, mas a sociedade civil teme por reviravoltas no judiciário.

- Sítios arqueológicos – Em Itaipu (Duna Grande) e Cambinhas (Duna Pequena) – tratam-se dos mais antigos sítios arqueológicos do país, que não contam com nenhuma fiscalização seja do IPHAN, seja da prefeitura, que fazem vista grossa a passeios de bugre, campeonatos de *motocross* e mesmo a acampamentos no local. O antigo cemitério indígena foi soterrado,

instalando-se sobre ele o *apart hotel Ocean Inn 9*. Atos indígenas, no mês de abril, com a presença de etnias de várias regiões do país, contando com o apoio de militância local e de artistas, tem simbolizado uma resistência. A prefeitura alega a necessidade de construir as obras do setor 10 para, através de contrapartida daqueles investimentos, conseguir cercar os sítios e construir Museu e espaço de visitação.

- Praia do Sossego – transformada em UC municipal, a mesma foi ignorada pela prefeitura que aprovou série de construções no local.

- Laudo do Cupim – pequena formação de Mata Atlântica, próxima a Estrada de Itaipu (Estrada Francisco da Cruz Nunes) que foi retirada para dar lugar a conjunto habitacional para classe média sob a alegação de que existia forte concentração de cupins no local que viriam a devorar mesmo a Mata Atlântica.

- Praça do Português – local na Avenida Central, que sediou diversos eventos culturais, como parques de diversão e desfiles de carnaval, transformou-se, da noite para o dia, em canteiro de obras para empreendimento imobiliário. A alegação da prefeitura foi, mais uma vez, a contrapartida, que viria em forma da recuperação da mata ciliar do Rio João Mendes, o que nunca ocorreu.

- Delimitação do PEST – A controvérsia em torno do limite provisório do Parque Estadual da Serra da Tiririca serviu de alibi para que fosse autorizado todo tipo de licenciamento dentro e fora do Parque. A ACP, movido por ONG local, chegou a produção de uma sentença inócua que fala em “cumprimento da lei”, sem apontar as formas de efetivar o óbvio.

- Sítio Neiva – No entorno do PEST, diversos sitiantes, oriundos de reformas agrárias ocorridas na década de 1960, lutam pelo reconhecimento de sua tradicionalidade. Essas terras, todavia, em sido esbulhadas por criminosos armados que expulsaram os moradores originais e passaram a “regularizar” as terras, chegando a criar escritório de “corretagem” na mata. O Dr. Neiva, já falecido, foi um dos mais contundentes sitiante a oferecer resistência, mesmo por partilhar de ideais conservacionistas, havendo sido, inclusive, um dos relatores do Código Florestal de 1965. Sua terra foi atualmente tomada e a própria prefeitura abriu ruas no local, permitindo a venda de lotes e a construção de diversas residências.

- Várzea das Moças – os mesmos empreendedores que tomaram o sítio Neiva, anunciam a construção de “Condomínio Ecológico” atrás do CIEP de Várzea das Mocas, em área de extensa Mata Atlântica, em pleno corredor florestal a ligar a Reserva Darcy Ribeiro ao PEST. O próprio IEF fez laudo contrário ao empreendimento e chegou-se a denunciar nos órgãos e conselhos específicos os interesses escusos de profissionais que estariam a assinar laudos favoráveis para empreendimentos no local.

### **A participação do Ministério Público**

O Ministério Público, em conformidade com o artigo 127 da Constituição Federal, é considerado “instituto permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-

lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

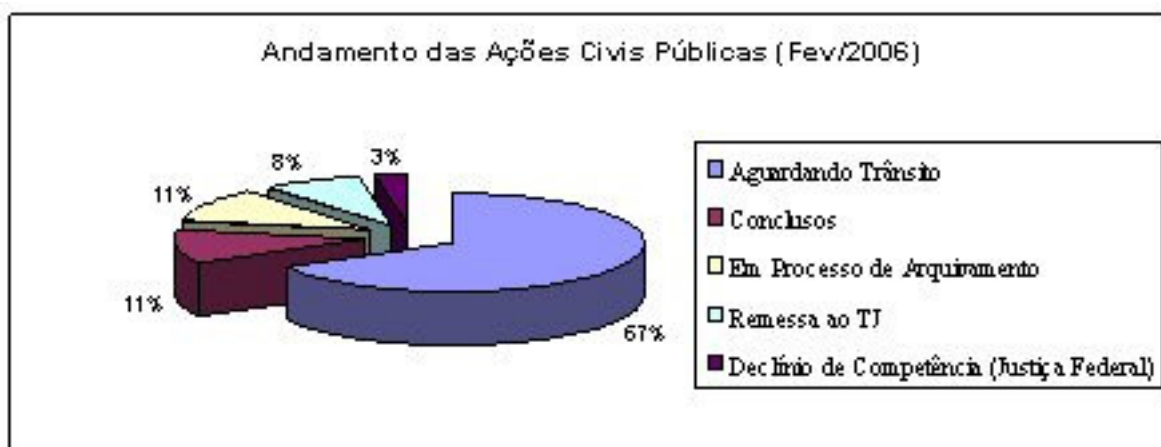
A lei 6.938/91 já havia atribuído ao Ministério Público a proteção ao meio ambiente na esfera civil, mas somente com a Lei 7347 de 1985, que regulamenta a Ação Civil Pública, efetiva-se a possibilidade de intervenção do Ministério Público Federal ou Estadual na matéria, com a disciplina processual da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil.[6]

O Ministério Público brasileiro, assim, desempenha um importante papel em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Onde ele não atua como parte na propositura da ACP, ele intervém como *custos legis*, conforme dispõe o §1º do artigo 5º da Lei 7.347/85 ou, ainda, poderá intervir como assistente litisconsorcial da parte legitimada que ajuizou a Ação Civil Pública.

Na pesquisa realizada no Município de Niterói junto à 2ª Promotoria de tutela coletiva, constatou-se a atuação central do Ministério Público como guardião dos interesses coletivos e difusos onde, seja através dos procedimentos administrativos como inquéritos civis e sindicâncias, seja através da propositura das ACPs, encontra-se o MP Estadual com uma grande responsabilidade na proteção ambiental, seja este entendido como o meio ambiente natural, cultural, turístico, paisagístico, urbanístico e até mesmo o meio ambiente do trabalho.

Como afirma Mario Fuks, “...no Rio de Janeiro, a criação , no âmbito do Ministério Público, de uma estrutura específica para lidar com a proteção ao meio ambiente não apenas abriu espaço para o encaminhamento das demandas dos grupos ambientais, mas, principalmente, estimulou a redefinição, em termos ambientais, das mais variadas reivindicações de associações de moradores .”[7]

No município de Niterói são, ao todo, 36 ações civis públicas ambientais que tramitam na esfera da justiça estadual. Dessas, 28 ações foram propostas pelo Ministério Público Estadual.



O promotor, então, passa a ter uma função primordial no andamento das ações ambientais, deixando de ser mero expectador e aplicador da sanção, para transformar-se em agente ativo da função fiscalizadora e da defesa das garantias constitucionais.

Há, todavia, muitas dificuldades a serem superadas, já que a questão ambiental envolve grande complexidade na análise dos possíveis danos e na sua reparação, necessitando-se de perícia técnica altamente especializada, com profissionais de diversas áreas atuando conjuntamente.

A perícia Ambiental apresenta-se, portanto, de fundamental importância na elucidação das questões ambientais levadas a juízo através da ação civil pública. Entretanto, o Ministério Público e os Tribunais depararam-se com um grande empecilho ao bom andamento das ações, representado pelo custo das perícias.

Não existe previsão de dotação orçamentária das entidades públicas, em especial do Ministério Público, para o pagamento de honorários periciais nas ações em que são parte, e tampouco para o pagamento e honorários de Assistentes Técnicos.

Na carência de uma solução favorável para este problema, tanto os juízes na nomeação de peritos, quanto o MP, na contratação de Assistentes Técnicos, têm, por diversas vezes, convocado técnicos de órgãos públicos ou de instituições acadêmicas para desempenharem esta função, a título de cooperação. O MP vem firmando convênios com as Universidades para a viabilização de assistência técnica, arcando apenas com as despesas materiais.

Ocorre também que as referências acerca da Perícia Ambiental são esparsas e reduzidas na literatura ambientalista e, quando ocorrem, ressaltam sempre, sua enorme complexidade técnica e dificuldade de realização. É preciso ter em mente que a perícia ambiental é um forte e importante elemento de instrumentalização da Ação Civil Pública Ambiental, sendo, na grande maioria dos casos, indispensável.

Todavia, o que por um lado representa um maior profissionalismo do MP na atuação em prol de uma tutela ambiental eficiente, colabora para torná-lo gradativamente em instância meramente técnica diante de conflitos sócio-ambientais, vez que cientistas sociais e humanos nem sempre estão no rol dessas prioridades.

Outro aspecto importante a ser ressaltado em relação à participação do Poder Público na defesa do meio ambiente é a sua quase inoperância em relação à propositura das ações civis públicas, apesar da lei 7347/85 elencar como co-legitimados ativos as associações, os órgãos públicos e a União, Estados, Municípios e seus entes paraestatais.

O que se constata, todavia, é que, não obstante estes entes e órgãos públicos estarem legitimados à propositura da Ação Civil Pública, o que ocorre é que, na grande maioria das ações, as pessoas jurídicas da administração direta e indireta aparecem no pólo passivo, como agentes responsáveis pelos danos causados ao meio ambiente.



Por sua vez, a constituição das ONGs tem revelado uma forte miscigenação com os cenários políticos. Desde 2001, quando uma primeira fase da pesquisa identificou esses atores, constatou-se um número reduzido de pessoas a articularem ações sob diversas estampas diferentes. Um mesmo rapaz, por exemplo, assinava denúncias em nome de três ONGs, algumas delas formadas por ele mesmo e meia dúzia de conhecidos, em fenômeno que descrevemos como ING (Indivíduo Não Governamental). Passados quatro anos e em razão das eleições presidenciais ocorridas em 2002, boa parte dessas militantes situou-se, em um primeiro momento, favorável ao Partido dos Trabalhadores, vindo a constituir, logo em seguida, grave oposição ao prefeito, que teria “pdtizado o PT de Niterói”. Por outro lado, nas eleições municipais de 2004 não faltaram ambientalistas a apoiar “oposições” advindas do PMDB e do PSDB e, diante da dança de cadeiras no terceiro escalão, assessores de vereadores, agora sem cargo, vieram a reforçar a oposição, tornando a habitar estruturas de associações de bairro e confederações regionais, em busca de melhor palco e maior visibilidade.

### **Inquérito civil como instrumento de participação democrática**

O Ministério Público, apresentando posição de relevo frente à Ação Civil Pública, é o único co-legitimado autorizado a promover o inquérito civil[8], com poderes de notificação e requisição[9]. Também estará o Ministério Público autorizado a realizar inspeção, vistoria e diligência investigatória, inclusive junto às autoridades, órgãos e entidades públicas, da administração direta, indireta ou fundacional.[10]

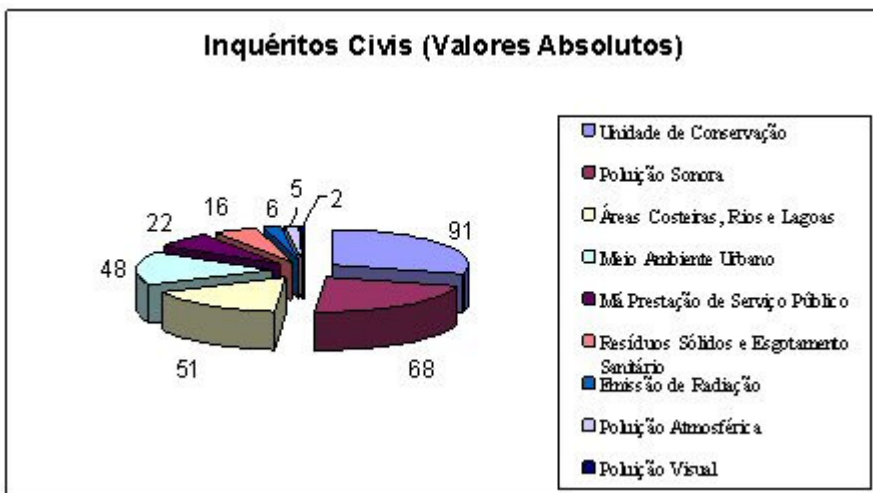
O inquérito civil vem a ser um procedimento de natureza inquisitorial[11] destinado a fornecer provas e elementos de convicção que fundamentem a ação do Ministério Público na defesa de valores, direitos e interesses metaindividuais.

Por ser mero procedimento não está, assim, submetido ao princípio da ampla defesa, estando voltado à apuração de fatos para embasar futura e eventual ação judicial. Ele será presidido por Promotor de Justiça ou, nas hipóteses legais de atribuição originária, pelo Procurador-Geral de Justiça, que poderá delegar essa atribuição a outro membro do Ministério Público.

O inquérito civil será instaurado por meio de portaria, por despacho admitindo representação, por determinação do Procurador-Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público.

A mais utilizada é, sem dúvida, a representação, por meio de petição ou reclamação que se faz à autoridade competente contra qualquer ocorrência. Ela será encaminhada ao órgão do Ministério Público que tenha atribuições para apreciá-la.

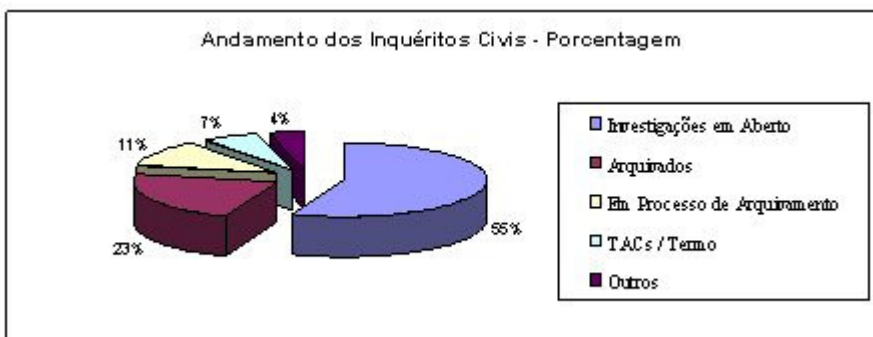
Na área ambiental a participação da população através de denúncias tem se demonstrado de suma importância para a instauração do inquérito civil junto ao Ministério. Como já mencionado, em levantamento recente (maio de 2005) o número de inquéritos civis chegava a 319, assim distribuídos:



O Inquérito civil, atualmente, aparece como o instrumento processual mais utilizado num primeiro contato com o dano ambiental, onde, através de denúncias por parte da população ou de organizações ambientalistas, há o início da investigação pelo Ministério Público na tentativa de reparação do dano e de apuração de responsabilidade dos agentes provocadores.

Entretanto, essa quantidade expressiva revela também a pouca capacidade de atendimento a tamanha demanda. Em 2001, havia apenas um promotor para três áreas de atuação: cidadania, meio ambiente e defesa do consumidor. Desde então a repartição aumentou e novos promotores foram empossados, subdividindo-se as atuações nas três áreas exclusivas, ficando um promotor exclusivo para a atuação na questão ambiental. E assim, enquanto outrora, eram promovidas reuniões com os setores sociais em busca de Ajustamentos de Conduta, com o MP dublando e incentivando a atuação social, agora já se reconhece o fenômeno inverso, com promotores afirmando que na “sua região” não iria admitir “falas políticas”.

Vê-se, então, que o número de TACs alcançado passa a diminuir flagrantemente, os arquivamentos aumentam em proporção inversa e a grande maioria das denúncias encontra-se ainda em fase de investigação, conforme o quadro a seguir.



### **A importância dos Termos de compromisso de Ajustamento de Conduta**

Este importante instrumento utilizado para a resolução de conflitos, o Termo de compromisso de Ajustamento de Conduta, vulgo TAC, surgiu, primeiramente, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que previa esse instituto em seu artigo 211, ficando, todavia, restrito à matéria tratada na referida Lei.[12]

Com a chegada do Código de Defesa do Consumidor[13] houve a ampliação deste instituto aos demais interesses difusos e coletivos, em especial a tutela ambiental, previsto em seu artigo 113, que acrescentou os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º da Lei 7.347/85.

Houve, assim, expressa disposição em seu artigo § 6º, no sentido de que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta é, assim, um instrumento efetivo para a resolução das irregularidades apuradas nos inquéritos civis, no procedimento preparatório ou peças de informações coletadas. Cabe ressaltar que o TAC deverá abarcar a totalidade das medidas necessárias à reparação do bem lesado, ou o afastamento do risco ao bem jurídico de natureza difusa ou coletiva.

Muitas vezes, já há a tentativa de resolução via TACs no próprio âmbito dos inquéritos civis. Isso é observado até pela disparidade na quantificação de Inquéritos civis se comparado com as Ações civis propostas.

Dos 319 inquéritos civis abertos pelo Ministério Público Estadual, foram realizados 21 TACs com as partes investigadas, um numero, como vimos, ainda ínfimo dentro do universo de ações e de inquéritos movidos pelo MP.

Deve-se, contudo, ressaltar a importância desse instrumento na construção discursiva da cidadania tendo em vista a busca pela resolução dos conflitos de uma maneira pacífica, onde o poluidor firma compromisso de reparação do dano causado ao meio ambiente e, com isso, evita-se a morosidade da justiça que pode causar mais prejuízos ao meio ambiente a ser protegido.

Ainda que, no fundo, não exista uma estrutura eficiente de acompanhamento do cumprimento desses TACs que não seja o próprio “denuncismo” dos movimentos sociais, não estando as ONGs também profissionalmente estruturadas para esse tipo de demanda.

### **A participação da sociedade civil**

Numa constatação dos dados coletados, vê-se que a participação da sociedade civil na propositura das ACPs ambientais é, ainda, muito precária, do ponto de vista da iniciativa propriamente jurídica. São, ao todo, como já mencionado anteriormente, cerca de 36 ACPs, e, desse número, apenas seis foram propostas diretamente por associações civis organizadas e ONGs ambientalistas.

A maior participação da sociedade se dá através dos procedimentos administrativos, principalmente nos inquéritos civis através das denúncias ao Ministério Público, o que revela uma nova postura do indivíduo como cidadão, frente aos problemas da coletividade.

Na pesquisa realizada em 2001, constatou-se que 25% dos agentes motivadores dos inquéritos civis eram indivíduos isolados e 23 %, sociedade civil organizada. Esse número não se alterou significativamente.

O que se pode constatar é que os indivíduos quando se sentem lesados e adquirem consciência dos direitos, recorrem, na maioria das vezes, diretamente ao próprio Ministério Público para a resolução dos problemas e não através das próprias organizações sociais, o que reafirma a importância do papel do Ministério Público frente aos interesses coletivos e à participação tutelada da sociedade organizada..

Algumas causas para a não organização dos grupos sociais são ressaltadas por Mário Fuks, que entende que isso “pode ser consequência tanto da ausência ou fragilidade de atores empenhados em sua promoção como da estratégia de grupos interessados em excluí-los das arenas de ação e debate públicos”.<sup>[14]</sup>

Pode-se constatar, enfim, que a participação da sociedade civil via associações e organizações em Niterói se dá de maneira pouco engajada e ainda não há, de um modo geral, por parte da população, uma mudança de postura frente a questão ambiental.

Ao contrário, muitas vezes esse interesse mostra-se mais político-ideológico do que propriamente um interesse coletivo, onde o que se busca é apontar as deficiências da administração pública e a corrosão dos quadros institucionais, o que faz trazer, via Ministério Público, visibilidade para esses problemas estruturais, valendo-se, para tal, do discurso ambiental.

Certo é que, diante de estruturas sociais discursivas onde o grau de tecnologia democrática é precário, muitas vezes se demonstra eficiente o investimento na ideologização, criando um discurso de resistência militante e aglutinador.

Pode-se observar que apesar dos problemas enfrentados na prática, como a demora no andamento das ações, ou mesmo a dificuldade encontrada em condenar judicialmente o próprio poder público a reparar os danos causados por suas atividades nocivas/omissivas, a resposta social ainda é a de identificar na denúncia ao mesmo Estado – via MPE, apesar da pouca capacidade institucional de absorção de novas demandas -, sua principal forma de expressão.

Em Niterói, o principal palco de debates, eleito por esses setores combativos, foi a Conferência da Cidade de Niterói, que se deu no âmbito do ciclo de Conferências das Cidades patrocinado pelo Ministério das Cidades. O que se explica, em parte, pelo fato de a maioria das ações destacadas dizerem respeito ao avanço do capital imobiliário com o aval da municipalidade muitas vezes contra a própria legislação. Desse modo, retomar tais questões em seu cerne, rediscutindo uma gestão democrática da cidade e um plano diretor

participativo parecia o caminho mais adequado para garantir também uma tutela ambiental mais efetiva.

Por outro lado, o Ministério do Meio Ambiente passou a ser visto, no Governo Lula, como um Ministério “fraco”, que tolerou a legalização dos transgênicos, ampliou a malha do “deserto verde” com suas florestas de eucalipto, fez vista grossa aos desmatamentos na Amazônia, posicionou-se de forma dúbia quanto à retificação do curso do Rio São Francisco e, enfim, não logrou êxito em promessas como a de instaurar o programa de recuperação de matas ciliares ou avançar no programa dos corredores florestais.

Em Niterói a participação para a Conferência do Meio Ambiente deu-se de forma pífia, com uma única reunião em dezembro de 2005, marcada por e-mail, de um dia para o outro, apenas para legitimar a participação, como delegados, de setores polêmicos. Não foi diferente no Encontro Estadual e uma impressão geral permite um diagnóstico pessimista, sublinhando a atuação de grupos corporativistas que se apresentaram sob um verniz democrático.

No âmbito da administração local, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos pautou-se por uma fala técnica, recusando-se a uma atuação dialógica, sequer convocando o Conselho Municipal de Meio Ambiente e demorando para iniciar programas mais contundentes. Em final de 2005 chegou a promover uma Audiência Pública (esvaziada) sobre poluição sonora e, para 2006, promete reativar o Conselho Municipal e os debates relativos ao Código Municipal de Meio Ambiente.

Foi, portanto, a Conferência da Cidade de Niterói o espaço que reacendeu o debate, como se pode notar por algumas das decisões do encontro, que contou com 200 delegados:

## Grupo de trabalho 2: **DESENVOLVIMENTO URBANO E INCLUSÃO SOCIAL (Tema Municipal)**

### **Propostas Municipais**

6. O modelo de desenvolvimento urbano da atualidade deve primar pela reunificação do homem com a natureza. Portanto, ao invés da estética construtivista que caracterizou a década de 1970, hoje o desenho urbano pede árvores e parques públicos a cada dez quarteirões. Sugere-se que o Campo de São Bento, em Icaraí, seja tomado como modelo e reproduzido em cada bairro da cidade. Sugere-se também que no lugar de obras como o Caminho Niemeyer, feitas de concreto, tenha-se um corredor florestal atravessando a cidade e conectando-se às unidades de conservação e matas ciliares que deverão ser recuperadas.

7. Deve se tomar como regra para o licenciamento municipal de obras e atividades a existência de Estudo de Impacto Ambiental, de Estudo de Impacto de Vizinhança e de Estudo de Impacto Viário. Eventual dispensa deverá contar com a aprovação do COMPUR. Nesse sentido, recomenda-se ampla discussão pública, reavaliando os Planos Urbanísticos Regionais das Praias da Baía e da Região Oceânica.

8. A revitalização do Centro deve levar em conta, para além dos aspectos econômicos, o resgate de sua função cultural e social. Essa reabilitação deve ter como base o direito à moradia, ao trabalho e à cultura. Nesse sentido, propõe-se a criação de novos espaços de moradia e trabalho, contando com a criação de quiosques e mercados populares, garantindo a manutenção ou proximidade das áreas já ocupadas para os trabalhadores informais, além de atividades contínuas, como teatro de rua e música, com iluminação e segurança.

9. A implementação dos instrumentos da Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, em especial a ampliação da arrecadação do IPTU como principal base de sustentabilidade do desenvolvimento, deve estar coligada ao zoneamento ambiental, à regularização fundiária e à ampla extensão de bens e serviços às comunidades como também à responsabilidade social das empresas no município, regulamentando na forma da lei mecanismos compensatórios, com contrapartidas sócio-ambientais, que auxiliem a tornar efetiva a função social da propriedade e diminuir a desigualdade social.

11. Deve-se investir na vocação turística do município e da região, conjugando o desenvolvimento urbano à melhoria da qualidade de vida, ampliando a fiscalização, a segurança e o controle públicos, combatendo as diversas formas de poluição ambiental, entre as quais a poluição sonora e a visual, e fortalecendo o controle de posturas nas praias da cidade. Para tornar efetivo esse projeto, o município deverá ampliar e qualificar seus quadros, através de concursos públicos, criando postos de informações turísticas, retomando a segurança nos quarteirões, a guarda noturna e melhorando a iluminação. Também far-se-á necessária uma política efetiva junto às unidades de conservação e demais áreas de proteção ambiental, com a criação de novas (como no Morro do Morcego, Morro das Andorinhas e Morro do Gragoatá), da Reserva Extrativista Pesqueira de Itaipu e do Parque Municipal Darcy Ribeiro, com a revitalização das lagunas de Itaipu e Piratininga, preservação dos sítios arqueológicos em Itaipu e Cambinhas, além de programa integrado de gerenciamento costeiro.

### **Propostas Regionais**

1. Investimento em corredores florestais e em Unidades de Conservação, a partir de conselhos gestores paritários, ligando todas cidades do eixo leste metropolitano do Rio de Janeiro, captando investimentos a partir do Tratado de Kyoto.

### **Propostas Nacionais (tema: Financiamento urbano)**

2. Investimento na vocação turística para o leste fluminense, tornando-o verdadeiro pólo modelo de aplicação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, retomando o PDBG – Programa de Despoluição da Baía de Guanabara - e criando programa integrado de coleta seletiva e reciclagem com inclusão social dos catadores e fortalecimento do cooperativismo e de programas de geração de trabalho e renda.

Grupo de trabalho: **SANEAMENTO AMBIENTAL**

### **Propostas Municipais**

9. Implementar o reflorestamento das Reservas da Biosfera da Mata Atlântica e dos seus entornos no município, em parceria com as ONG's e demais segmentos civis afins à tarefa;

### **Propostas Regionais**

2. Promover através da Comissão Tripartite à integração das legislações federal, estadual e municipal visando atribuir ao município responsabilidades de análise e licenciamento de atividades industriais, comerciais e de serviços, dando maior agilidade as ações ordenadoras e fiscalizadoras de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, conforme prevista no Decreto Federal 99.274/1991;

3. Incentivar as secretarias de Meio Ambiente e seus respectivos Conselhos ao estudo de valoração dos danos ambientais com base em abordagem multidisciplinar do conhecimento do processo natural de formação dos ambientes, penalizando os poluidores com os custos diretos da recuperação dos mesmos, monitorados até o estágio alcançado para o desenvolvimento de sua auto-sustentação natural, independentemente das demais punições pertinentes.

Apesar dos significativos avanços dessas propostas, esculpidas em encontro que possivelmente representou o maior debate democrático já ocorrido na cidade de Niterói, tais temas tem sofrido toda forma de contenção. O COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana, através da presidência exercida pelo secretário de Políticas urbanas, tem primado por não efetivar nenhum item, sob a alegação de defender o direito do prefeito em bem administrar a cidade, sem a intervenção de setores anarquistas.

Por sua vez, após a convulsão dialógica, representada pelo Ciclo de Conferências das Cidades, patrocinada pelos poderes públicos, a sociedade civil organizada volta a sua fragmentação original, defendendo suas metas específicas, muitas vezes encontradiças, sem apontar para uma maior conglobação de ações.

### **Referências bibliográficas**

- FUKS, Mário. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro – ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.
- MADEIRA FILHO, Wilson et alli. **Ações Cíveis Públicas Ambientais em Niterói. Relatório PIBIC. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001.**
- MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2000.
- SILVA, Jose Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

### **Notas:**

[1] FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001. p. 44.

- [2] MADEIRA FILHO, Wilson et alli. **Ações civis públicas ambientais em Niterói. Relatório PIBIC. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001**
- [3] SILVA, Jose Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20
- [4] MILARE, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 420
- [5] Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965 – *Institui o novo Código Florestal*. “Art. 10 - Não é permitida a derrubada de florestas, situadas em áreas de inclinação entre 25 e 45 graus, só sendo nelas tolerada a extração de toros, quando em regime de utilização racional, que vise a rendimentos permanentes”.
- [6] Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 – *Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências*.
- [7] FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.p. 50.
- [8] Constituição Federal, art. 129, III, combinado com o art. 8º, §1º, da Lei 7.347/85.
- [9] Constituição Federal, art. 129, VII e VIII.
- [10] Lei 8.625/93, art. 26, I, c.
- [11] MILARE, Edis. **Direito do Ambiente**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 384.
- [12] Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. “Art. 211 – Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial”.
- [13] Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 – *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*.
- [14] FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.p. 50

\* Professor titular de Teoria do Direito da Universidade Federal Fluminense.

\*\* Professora Substituta do Departamento de Direito Público da Universidade Federal Fluminense e estudante do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF, no Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais.

Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1742](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1742)>. Acesso em: 17 mar. 2008.