



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

**ROSIVANE DE SOUZA MENDES**

**AMAZONAS E PARÁ: PROMOTORIAS DE JUSTIÇA AMBIENTAL X GESTÃO  
INSTITUCIONAL NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS**

Belém  
2015

**ROSIVANE DE SOUZA MENDES**

**AMAZONAS E PARÁ: PROMOTORIAS DE JUSTIÇA AMBIENTAL X GESTÃO INSTITUCIONAL NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre em Planejamento do Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDST) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Área de concentração: **Sociedade, Urbanização e Estudos Populacionais.**

Orientadora: **Prof<sup>a</sup>. Dra. Ligia Terezinha Lopes Simonian.**

Belém  
2015

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca do NAEA/UFPA

---

Mendes, Rosivane de Souza

Amazonas e Pará: promotorias de justiça ambiental x gestão institucional nos Ministérios públicos/ Rosivane de Souza Mendes; Orientadora, Ligia Terezinha Lopes Simonian. - 2015.

127 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação Planejamento do Desenvolvimento, Belém, 2015.

1. Direito Ambiental. 2. Promotoria de Justiça Ambiental. 3. Ação Civil Pública. 4. Inquérito Civil. 5. Termo de Ajustamento de Conduta. 6. Judicialização ambiental. I. Simonian, Ligia Terezinha Lopes, orientadora. II. Título.

**ROSIVANE DE SOUZA MENDES**

**AMAZONAS E PARÁ: PROMOTORIAS DE JUSTIÇA AMBIENTAL X GESTÃO INSTITUCIONAL NOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre em Planejamento do Desenvolvimento, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDST) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Área de concentração: **Sociedade, Urbanização e Estudos Populacionais.**

**Aprovado em:** 23 de fevereiro de 2015.

**Banca Examinadora:**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ligia Terezinha Lopes Simonian  
Orientadora-PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Josep Pont Vidal  
Examinador interno - NAEA/UFPA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Fonseca  
Examinadora externa - PPG/CESUPA

À minha mãe, a guerreira **Raimunda Mendes**,  
uma mulher fantástica que ensinou aos seus  
seis filhos que a vida sempre vale a pena. À  
generosidade dessa mulher incrível que,  
incansavelmente, ilumina meu caminho!

## AGRADECIMENTOS

A produção de um trabalho acadêmico se processa em várias etapas, cuja conclusão depende do apoio de pessoas e instituições. Concluindo o mestrado do Programa de Pós-graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA, minha gratidão será dirigida às pessoas, sem as quais as instituições não existiriam.

Agradeço aos professores do NAEA com os quais tive o prazer de obter conhecimento científico, especialmente a minha orientadora, professora Dra. Lígia L. T. Simonian, que com extrema competência conduziu o caminho da pesquisa apresentada nesta dissertação, incentivando-me a realizá-la de forma séria e com a técnica científica adequada. Agradeço a equipe de servidores do NAEA, especialmente a servidora Daniele (secretaria do NAEA).

Agradeço às promotoras de justiça do MP do Pará, Graças Cunha e Vera Andersem, não somente pelo incentivo por deferirem o pedido de horário especial para cursar o mestrado, mas especialmente por terem a sensibilidade de reconhecerem a importância da qualificação do servidor público, bem como o mérito daqueles que a buscam.

Agradeço aos grandes amigos (Josi Moraes, Márcia Menezes, Iane Batista, Érica Gonçalves; José Augusto, Wellington Clay e tantos outros) que prestam apoio em momentos tão difíceis. À conclusão do mestrado, agradeço especialmente a minha querida Iane que exigiu que realizasse seleção em 2014 por não aceitar que eu desistisse de um sonho: o desejo de ser mestre!

Agradeço aos familiares que prestam apoio incondicional e vibram com minhas conquistas, especialmente por acreditarem sempre que sou capaz, a minha mãe Raimunda de Souza Mendes (a quem dedico este trabalho) e a meus filhos Anderson Mendes e Eduardo Mendes.

Cabe ao homem compreender que o solo fértil, onde tudo que se planta dá, pode secar. Que o chão que dá frutos e flores pode dar ervas daninhas. Que a caça se dispersa e a terra da fartura pode se transformar na terra da penúria e da destruição.

O ser humano precisa entender que de sua boa convivência com a natureza depende sua subsistência [...] que a destruição da natureza é a sua própria destruição, pois a sua essência é a natureza: a sua origem e o seu fim.

*Elizabeth Jhin*

## RESUMO

Nesta dissertação, discute-se a defesa jurídica do meio ambiente, enquanto direito fundamental, apresentando-se o sistema de justiça ambiental e os institutos jurídicos utilizados nesse sistema. Traz-se a história do Ministério Público (MP), identificando sua missão institucional, especialmente na seara ambiental. Observa-se que nas Promotorias de Justiça das capitais do Amazonas e do Pará há fragilidades criadas na esfera de gestão, o que prejudica a atuação de promotores de justiça, especialmente na área ambiental. Os resultados da pesquisa indicam que a atuação do MP tem resultado pontual na efetivação da legislação especial ambiental, devido ao jogo das regras administrativas que definem um desenho institucional que vulnerabiliza a atuação das Promotorias. Este cenário dificulta a execução das regras do jogo, previstas na regulação ambiental, fazendo crescer o fenômeno da judicialização do meio ambiente na Amazônia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Ambiental. Promotoria de Justiça Ambiental. Ação Civil Pública. Inquérito Civil. Termo de Ajustamento de Conduta. Judicialização ambiental.



## ABSTRAT

This dissertation discusses the legal defense of the environment as a fundamental right, presenting the environmental justice system and legal institutions used in this system. Brings the history of the Public Ministry (MP), identifying its institutional mission, especially in the environmental harvest. It is observed that the Prosecutor of Justice of the capital of Amazonas and Pará there are weaknesses created in the sphere of management, which affect the performance of prosecutors, especially in the environmental area. The survey results indicate that the MPs performance has resulted in the timely execution of the special environmental legislation, due to the set of administrative rules that define an institutional design that vulnerabiliza the performance of the Prosecutor. This scenario makes it difficult to implement the rules of the game, provided for in environmental regulation, growing the legalization of phenomenon of the environment in the Amazon

**Keywords:** Environmental Law. Public Civil Action. Civil Investigation. Conduct adjustment term. Environmental Justice. Prosecution of environmental justice. Judicialization.

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 – Prédio do Poder Judiciário em Manaus/AM .....	<b>95</b>
Fotografia 2 – Gabinete de PJ Criminal (Tribunal do Júri) em Manaus – MPE/AM .....	<b>96</b>
Fotografia 3 – Gabinete de PJ Criminal (Tribunal do Júri) em Manaus – MPE/AM .....	<b>97</b>
Fotografia 4 – Gabinete de PJ Criminal (Tribunal do Júri) em Manaus – MPE/AM .....	<b>97</b>
Fotografia 5 – Notificação expedida pela 55 <sup>a</sup> PJDMA de Manaus – MPE/AM ..	<b>102</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais leis federais ambientais produzidas antes da CF/88 .....	50
Quadro 2 – Principais leis federais ambientais produzidas depois da CF/88.....	53
Quadro 3 – Grupo Técnico Interdisciplinar do CAOMA - MPE/PA .....	112
Quadro 4 – Equipe do CAO-MAPH-URB do MPE/AM .....	114
Quadro 5 – Equipe do CAOMA do MPE/PA .....	114

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Quantitativo de Juízes de Direito no Estado do Amazonas .....	88
Tabela 2 –	Quantitativo de promotores de justiça no Estado do Amazonas.....	88
Tabela 3 –	Quantitativo de Juízes de Direito no Estado do Pará .....	89
Tabela 4 –	Quantitativo de promotores de justiça no Estado do Pará .....	89
Tabela 5 –	Distribuição das PJs nas capitais Manaus e Belém .....	92
Tabela 6 –	Distribuição das PJs Criminais nas capitais Manaus e Belém.....	94
Tabela 7 –	PJs do Meio Ambiente em Manaus/AM e em Belém/PA .....	101

## LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AM	Amazonas
APAS	Áreas de Proteção Ambiental
CAO	Centro de Apoio Operacional
CAOMA	Centro de Apoio Operacional Ambiental
CAO-MAPH- URB	Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Especializadas na Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e da Ordem Urbanística
GTI	Grupo Técnico Interdisciplinar
CDC	Código de Defesa Consumidor
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DEMA	Delegacia do Meio Ambiente
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
HP	Home Page
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IC	Inquérito Civil
JUVAM	Juizado Especial Volante Ambiental
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPU	Ministério Público da União
PA	Pará
PL	Projeto de Lei
PJ	Promotoria de Justiça
pj	promotor de justiça
PP	Procedimento Preparatório
SPHAN	Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência Policial
TJ	Tribunal de Justiça
TJE	Tribunal de Justiça Estadual

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1.1</b>	<b>Delimitação da área do estudo</b> .....	19
<b>1.2</b>	<b>Metodologia e estrutura do trabalho</b> .....	22
1.2.1	Sobre a abordagem metodológica .....	22
1.2.2	Sobre os métodos e formalização da pesquisa .....	25
<b>2</b>	<b>DIREITOS HUMANOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	29
<b>2.1</b>	<b>O problema dos direitos fundamentais</b> .....	32
2.1.1	A ação coletiva nas instituições e a efetivação dos direitos humanos .....	34
<b>2.2</b>	<b>A garantia dos direitos sociais</b> .....	37
2.2.1	Direito comunitário e bens comuns .....	39
<b>3</b>	<b>MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL</b> .....	41
<b>3.1</b>	<b>Meio ambiente como direito coletivo</b> .....	41
<b>3.2</b>	<b>Direito ambiental</b> .....	42
<b>3.3</b>	<b>Regulação ambiental no Brasil</b> .....	45
<b>3.4</b>	<b>Princípios que fundamentam a regulação ambiental Brasileira</b> .....	46
<b>3.5</b>	<b>Produção legislativa ambiental Brasileira</b> .....	50
<b>3.6</b>	<b>Instrumentos jurídicos de defesa do meio ambiente</b> .....	57
3.6.1	Termo Circunstancial de Ocorrência Policial – TCO .....	58
3.6.2	Inquérito Civil – IC .....	59
3.6.3	Termo de Ajustamento de Conduta – TAC .....	60
3.6.4	Ação Civil Pública – ACP .....	61
<b>4</b>	<b>MODELO DE JUSTIÇA AMBIENTAL BRASILEIRO</b> .....	64
<b>4.1</b>	<b>A origem da justiça</b> .....	65
4.1.1	Justiça institucionalizada .....	66
<b>4.2</b>	<b>Justiça ambiental Brasileira</b> .....	67
4.2.1	Lei dos Juizados Especiais .....	67
<b>4.3</b>	<b>Varas especializadas e juizados especiais ambientais</b> .....	69
4.3.1	Registros de unidades da justiça ambiental no âmbito federal .....	69
4.3.2	Registros de unidades da justiça ambiental no âmbito estadual.....	71

<b>5</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO - MP</b> .....	74
5.1	<b>Perfil do MP</b> .....	74
5.2	Registros sobre a origem da instituição.....	75
5.3	O Ministério Público no Brasil.....	78
5.4	<b>Desenho institucional dos MPs Estaduais</b> .....	84
5.5	<b>Composição dos Ministérios públicos e dos poderes judiciais no Amazonas e no Pará</b> .....	87
<b>6</b>	<b>JUDICIALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E OS MPs ESTADUAIS NA AMAZÔNIA</b> .....	90
<b>6.1</b>	<b>Promotorias de justiça nas capitais do Amazonas e do Pará</b> .....	91
6.1.1	Promotorias de Justiça Criminais de Manaus e Belém .....	94
6.1.2	Promotorias de Justiça Ambientais em Manaus e Belém .....	100
6.2	<b>Promotores de justiça ambiental X gestão institucional</b> .....	104
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	117
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	122
	<b>ANEXOS</b> .....	127

## 1 INTRODUÇÃO

A comunidade científica é desafiada a realizar análises acerca da realidade social, e dentre os paradigmas atuais no meio científico, destaca-se o conceito de *desenvolvimento sustentável*. Por sua vez, ele está associado ao conceito de globalização definido pelo ser humano para representar um fenômeno caracterizado pela visão de um planeta sem fronteiras. Essa invenção humana suscita inúmeras reflexões, cujo aspecto mais forte é a vinculação dos conceitos de globalização e de desenvolvimento.

No ocidente, a ideia clássica de desenvolvimento considera o crescimento econômico sua principal característica, tendo por objetivo a manutenção do sistema capitalista. Neste sistema, o avanço tecnológico, o poder militar e o poder econômico são alguns dos fatores que o mantêm hegemônico e globalizante. A lógica da globalização é de ampliação dos mercados, por meio da ampliação do consumo para uma escala global. Dessa forma, as ações de grandes empresas capitalistas dos países chamados “desenvolvidos” visam transformar o globo em um grande mercado consumidor.

No contexto desse mercado capitalista, o meio ambiente é o instrumento de maior importância para as atividades empresariais, uma vez que é dele que se retira a matéria-prima para fabricação de produtos cada vez mais sofisticados e complexos. O esgotamento dos recursos naturais, bem como os danos causados ao meio ambiente quando da retiradas desses recursos, trouxeram reflexões acerca da relação ser humano x natureza. Além desses fatores, é fato que a globalização do mercado consumidor também é determinante para o aumento das desigualdades sociais, pois altera o modo de vida no meio urbano e rural.

A preocupação ambiental abrange, especialmente, dois aspectos: a preservação ambiental e a qualidade de vida das pessoas. As ações à garantia de um meio ambiente sadio foram iniciadas na Europa e, de forma igual ao que ocorreu com o mercado consumidor, alcançaram uma escala global. Tais ações resultaram no reconhecimento do meio ambiente como um direito essencial à existência desta e das futuras gerações.

Esse direito foi positivado em diversos países, nos quais houve o desenvolvimento de sistemas de justiça especiais, formado por instituições com atuação específica na seara ambiental. No Brasil, o Direito Ambiental está



consolidado por meio de centenas de leis que resultaram no estabelecimento de um sistema jurídico específico, em que as instituições responsáveis pela efetividade das leis ambientais operam de forma conjunta.

Considerando-se que as leis apenas dizem o Direito, ou seja, são abstrações, a aplicação e a efetividade das mesmas dependem, essencialmente, da atuação do Estado, verificado no desempenho das instituições que integram o sistema. Portanto, o estudo acerca das instituições que integram o sistema de justiça ambiental é relevante, pois por meio dele é possível analisar a realidade da atuação dos atores envolvidos nas políticas relacionadas à temática ambiental. Essa atuação se constitui em política pública na arena judiciária.

Bandeira (1999, p.12), ao criticar a falta de participação dos atores envolvidos na política pública, registra que na esfera governamental cria-se um “[...] ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o descrédito em relação à eficácia das ações do setor público”. Quando a atuação dos atores do sistema de justiça não resulta na efetiva aplicação das leis, o resultado é o mesmo.

Quando não há participação dos atores envolvidos, cria-se nesse sistema um círculo vicioso por conta do desperdício de recursos utilizados à manutenção do sistema de justiça, quer para garantia de uma estrutura de um trabalho que apesar de ser adequada não propicia resultados positivos, quer pelo custeio de vencimentos dos servidores e/ou de subsídios<sup>1</sup> das autoridades que integram as instituições do sistema de justiça.

Assim, torna-se imprescindível que o trabalho das instituições que integram esse sistema seja acompanhado e analisado, pois há necessidade de verificação da eficiência e eficácia do sistema de justiça. Dentre as instituições que o integram, destaca-se o Ministério Público (MP), por sua dupla função, a de fiscalizar o cumprimento das leis e, especialmente, a de defender os direitos coletivos, dentre os quais está o direito a um meio ambiente sadio.

Arantes (2002) registra que o MP se destaca na defesa dos direitos coletivos, como forma de oportunizar acesso à justiça ao afirmar que:

---

<sup>1</sup> Subsídio é o salário de membros do Poder Judiciário (ministros, desembargadores e juízes) e do Ministério Público (procuradores da República, procuradores de justiça e promotores de justiça). O termo serve para diferenciá-lo do salário dos demais servidores públicos, chamado de vencimento, que podem ser acrescidos de outras vantagens. O menor subsídio no Brasil é de, aproximadamente, R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais).

O Ministério Público brasileiro está passando por um importante processo de reconstrução institucional que, associado à normatização de direitos coletivos e à emergência de novos instrumentos processuais, tem resultado no alargamento do acesso à Justiça no Brasil e, em especial, na canalização de conflitos coletivos para o âmbito judicial.

Para que esse alargamento ocorra, a sociedade precisa compreender o que é a instituição o Ministério Público e como funciona para poder acionar os membros que representam os direitos da coletividade e exigir respostas às demandas levadas a eles. Dentre tais demandas, a questão ambiental vem sendo analisada com maior propriedade, pois a efetividade da regulação ambiental depende da atuação de promotores de justiça.

Os estudos de Antunes (2014), Fiorillo (2013), Machado (2011), Milaré (2009) e Silva (2009) observam que o descumprimento de leis ambientais resulta em responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal. O MP também é o responsável por garantir a responsabilização daqueles que não cumprem as leis, como ocorre nas demais áreas do Direito.

A responsabilização administrativa geralmente diz respeito a atos de gestores públicos que não observam as leis ambientais, especialmente em relação a licenciamento. A responsabilização cível atinge mais os particulares e se refere à reparação pecuniária (uma indenização), por conta dos danos ambientais; a penal diz respeito às sanções imputadas a quem desobedece a leis ambientais, ou seja, aqueles que cometem crime ambiental.

Quando direitos estão ameaçados, por vezes, o único caminho é o sistema de justiça. Em relação ao Direito Ambiental, a premissa é a mesma e pela natureza jurídica de ser um direito coletivo, a maior representação ao ingresso de ações judiciais à garantia de direitos ambientais se dá de modo institucional, sendo que o MP faz o ajuizamento representado por um promotor de justiça ambiental.

Em todas as áreas do Direito, a demanda de ações tem um aumento considerado. Para dar conta dos processos, o MP tem ampliado os esquemas burocráticos, o que é competência da gestão institucional, cujos atos parecem não resolver o problema, pois o tempo dos processos é cada vez maior. Nestes termos, alcançar a justiça ambiental é um verdadeiro exercício de paciência, pois além do

excesso de processos, a atuação dos atores que integram o MP sofre influência dos atos de gestão.

Para que os promotores de justiça executam a atividade fim do MP, a gestão precisa garantir todo o suporte à viabilização da missão institucional. Com esse entendimento, a pesquisa foi iniciada com o propósito de se verificar de que forma o trabalho de promotores de justiça ambiental é afetado pela gestão institucional em Ministérios Públicos da Amazônia.

Considerando a importância da atuação desses atores ao meio ambiente, por garantirem a efetividade das legislações ambientais, este trabalho de investigação acadêmica buscou responder a seguinte questão: Como o desenho institucional definido pela gestão do MP interfere no trabalho de promotores de justiça ambientais?

Para se obter respostas ao problema de pesquisa, foram realizados estudos acerca da evolução do Direito Ambiental, especialmente por meio de busca em home page (HP) oficiais que tratam da produção legislativa, apresentando-se as principais leis ambientais, bem com levantamento sobre a história da instituição Ministério Público e do modelo do sistema de justiça ambiental, para viabilizar a compreensão de se promove a defesa do Direito Ambiental no Brasil.

Antes da exposição de mais detalhes acerca da estrutura da dissertação, registre-se que houve a necessidade de delimitação da área de estudo, conforme justificado a seguir, com o fim de explicar com maior exatidão a relação entre a gestão institucional e a atuação de promotores de justiça ambientais na Amazônia.

### **1.1 Delimitação da área do estudo**

Neste ponto, ressaltar-se que a pesquisa deveria ser realizada na região amazônica. Assim, o objeto escolhido foi o MP do Pará quando da apresentação do projeto à banca de seleção ao ingresso no Programa de Planejamento do Desenvolvimento do Trópico Úmido (PLADES) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) – Universidade Federal do Pará.

Iniciando-se a orientação acadêmica à produção deste trabalho, houve a expansão do objeto, incluindo-se o MP do Amazonas, com o intuito de oportunizar um estudo comparado, conforme detalhado no próximo subitem (que trata da metodologia científica). A proposta foi ratificada na qualificação do projeto de

dissertação pela banca que avaliou a defesa da pesquisa até aquele momento realizada, direcionando-se o rumo da mesma.

A escolha da orientação acadêmica se deu em razão das semelhanças entre os Estados do Pará e do Amazonas. As características encontradas na HP dos respectivos governos demonstraram inúmeras semelhanças entre esses dois Estados, tais como expansão territorial e clima. O Amazonas possui quase metade da população do Pará, com 62 municípios e 144, respectivamente. Quanto à representação política no Congresso Nacional, Pará e Amazonas têm 03 senadores da república, com 08 deputados federais do Amazonas e 41 do Pará. Quanto a representação política local, Manaus tem 41 vereadores e Belém 35.

As informações oficiais, obtidas nas HP das instituições, trazem outros dados importantes, como o fato de serem os estados com maior extensão territorial e possuírem a maior quantidade de rios. No Amazonas, os mais importantes são: rio Negro (que banha a cidade de Manaus), rio Amazonas, rio Solimões, rio Madeira, rio Juruá, rio Purus, rio Içá, rio Uaupés e, rio Japurá. No Pará, os principais são: rio Amazonas, rio Tapajós, rio Tocantins, rio Xingu, rio Jari, rio Pará, dentre outros.

O Amazonas é o maior estado em extensão territorial do país, sendo responsável por 3,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, razão pela qual em 2010 ocupou a 11ª posição no ranking dos estados mais ricos. Esse índice se justifica pelas instalações de indústrias que atuam em diversos ramos (eletroeletrônica, de motocicletas, químico-farmacêutica, gráfica e relojoeira, de transformação de minerais, de beneficiamento de matéria prima vegetal e alimentícia, extrativismo vegetal, extração e processamento de petróleo e gás natural, agricultura, pesca, mineração, pecuária e ecoturismo).

O Pará possui a segunda maior extensão territorial, sendo responsável por 1,99% do PIB nacional. Consta no portal do governo do estado que a economia é baseada principalmente no extrativismo mineral (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, estanho) e vegetal (especialmente de madeira), havendo muitas atividades na agricultura, pecuária, indústria e no turismo. O estado destaca-se por ser o maior produtor de pimenta do reino do Brasil e está entre os primeiros na produção de coco da bahia e de banana. A pecuária é mais presente na região sudeste do estado, possuindo rebanho calculado em mais de 14 milhões de cabeças de gado.

Além das semelhanças, outro fator relevante à escolha do Amazonas diz respeito às inspeções de MP estaduais realizadas pelo Conselho Nacional do

Ministério Público (CNMP). Na região Norte, os únicos MP inspecionados pelo CNMP foram os do Amazonas e Pará. Os relatórios foram uma fonte de pesquisa relevante à pesquisa, considerando a falta de dados acerca de tais instituições.

Após a definição dos estados cujos MP integrariam a pesquisa, houve a necessidade de se reduzir a área territorial da pesquisa, considerando a indisponibilidade de informações acerca da atuação de promotores de justiça na seara ambiental no Amazonas e no Pará de forma integral. Outros fatores que contribuíram para o recorte territorial foram:

- a) falta de disponibilidade de dados estatístico sobre as atividades de membros dos MPs estaduais nos municípios;
- b) o tempo limitado para a realização de pesquisa em dois estados da Região Amazônica;
- c) a falta de recursos à pesquisa;
- d) as características geográficas da região amazônica.

Considerando os fatores descritos acima, bem como o fato do CNMP ter realizado inspeção por amostragem, em PJs da capital, incluindo algumas poucas de municípios limítrofes à capital, foi definido que a pesquisa seria realizada nos limites das capitais Manaus e Belém.

As características das duas capitais são bastante semelhantes, como o número de habitantes. Manaus e Belém possuem a maior concentração populacional da região Norte, bem como possuem o número maior de indústrias. Esses fatores contribuem para que essas capitais sejam os locais onde os problemas ocorrem na seara ambiental, pois a relação do ser humano com o meio ambiente tem maior abrangência, por serem os espaços mais habitados.

Caracterizado o objeto de pesquisa, apresentadas as justificativas à redução do recorte territorial, faz-se necessário expor considerações a respeito da metodologia da pesquisa e a estrutura do trabalho, justificando-se a base analítica que se fundamenta em uma abordagem interdisciplinar.

## 1.2 Metodologia e estrutura do trabalho

A pesquisa tem como escopo a análise da relação entre gestão x atividade funcional de membros do MP. Buscou-se, especialmente, entender o efeito que exercício da gestão institucional promove no trabalho de promotores de justiça ambiental. Trata-se de um trabalho interdisciplinar, pois o tema determina a utilização de, no mínimo, duas áreas do conhecimento científico: a Teoria Administrativa e a Teoria Jurídica.

Ressalta-se que o tema trata do Ministério Público, ensejando a inclusão de teorias institucionais. Assim, a dissertação incorpora a Ciência Política, a Antropologia, além da Metodologia Científica para apresentar análise institucional, levantamentos históricos e pesquisa de campo.

Com a perspectiva de teóricos que defendem o pluralismo epistemológico, a metodologia científica utilizada na pesquisa é predominantemente qualitativa, conforme se justifica no próximo subitem desta Introdução, constando ainda abordagens quantitativa, bibliográfica e documental.

### 1.2.1 Sobre a abordagem metodológica

Na pesquisa científica há teóricos que defendem que a metodologia das ciências exatas é a única adequada a todos os ramos da ciência e há teóricos que defendem metodologias específicas para cada ramo da ciência. Santos Filho (2001) discute os posicionamento registrando que Comte, Mill e Durkheim defendem a unidade das ciências a partir da do uso do mesmo método em todas as áreas, já Dilthey, Rickert, Weber e Husserl defendem métodos específicos às ciências sociais.

Santos Filho (2001) observa que a filosofia positivista de Comte apresenta dois argumentos para justificar os métodos das ciências naturais nas pesquisas das ciências sociais: 1<sup>a</sup>) a lei dos três estágios da sociedade como evolução inevitável no processo de compreensão: teológico, metafísico e positivismo e; 2<sup>a</sup>) os critérios de abstração, complexidade e relevância prática. Assim, consolidou-se o pensamento de que uma área científica dependeria do desenvolvimento de outra precedente.

Para muitos autores, o positivismo metodológico provocou um relativo atraso das ciências humanas. Santos Filho (2001, p.17) observa que a base das abordagens contemporâneas em pesquisas das ciências sociais ainda é o

positivismo, definindo-se uma única metodologia a todos os ramos da ciência, onde os objetos sociais e culturais são tratados da mesma forma que os objetos físicos nas ciências exatas e “Essa posição é consistente com a idéia realista de que existe uma separação entre o cognoscente e o objeto conhecido”.

Dessa forma, assim como ocorre nas ciências naturais, os objetos das ciências humanas teriam uma existência independente do observador e de seu interesse, o que reforça outra ideia: a neutralidade absoluta na pesquisa social, na qual o pesquisador não poderia avaliar ou fazer julgamentos.

A partir da metade do século XIX começaram a surgir teorias nas quais a metodologia das ciências humanas começa a ser tratada de forma diferenciada. Mello (2001) observa que Max Weber defendia que as ciências humanas deveriam ter uma postura compreensiva e que o pesquisador deve ter uma postura empática com os atores sociais, o que reforça a base do paradigma qualitativo na interpretação de uma dada realidade social.

Sobre as especificidades dos objetos de estudos nas ciências sociais Santos Filho (2001, p. 26) observa que:

A complexidade da vida social, a variedade de interações entre os indivíduos, as contínuas mudanças ao longo do tempo e as diferenças culturais não permitem que os teóricos estabeleçam leis que se apliquem em todo o tempo e lugar.

O pensamento do autor reforça o entendimento de que o estudo científico nas ciências sociais não deve ser realizado pelo estabelecimento de generalizações universais. Assim, o pensamento weberiano se torna o mais indicado, pois o objetivo principal nas pesquisas das ciências sociais é a compreensão por meio da interpretação, individualizando-se o objeto de pesquisa para cada sistema ou contexto social, onde há interações do homem consigo mesmo e com o mundo.

Santos Filho (2001, p. 27) defende que o dualismo sujeito-objeto das ciências naturais não é adequado às ciências sociais, pois o objeto desta são manifestações da mente e a “[...] a tarefa do pesquisador não é descobrir leis, mas engajar-se numa compreensão interpretativa [...] das mentes daqueles que são parte da pesquisa”. Esse engajamento, segundo o autor, envolve o exercício de compreensão por meio do estudo interpretativo das singularidades (linguagem, gestos, arte, política, leis, etc.), uma vez que as ciências sociais se diferenciam das ciências da natureza mais pela questão que preocupa o pesquisador e promove o

seu interesse que pelo objeto em si. Este entendimento prevaleceu na pesquisa apresentada, reforçando-se a abordagem metodológica qualitativa.

Sobre a postura do pesquisador diante de uma abordagem científica qualitativa, Santos Filho (2001) observa que a dicotomia prevista por alguns teóricos entre pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa é fictícia, ou simplista e artificial. O autor informa que à consolidação da pesquisa científica o pesquisador deve ser capaz de superar as aparentes contradições epistemológicas, metodológicas e operacionais entre essas abordagens, realizando uma investigação sistemática, abrangente e comprometida, tanto com os princípios científicos quanto com a realidade investigada, o que foi empreendido neste trabalho e consolidado pela competência da orientação acadêmica na condução da pesquisa.

Sobre o uso das técnicas científicas se observou a prescrição de Gamboa (2002, p. 113), para o qual “a técnica é a expressão prático experimental do método, e esse é, por sua vez, uma teoria em ação, e as teorias são maneiras diversas de ordenar o real ou de explicitar uma visão de mundo”. O autor indica que na produção científica os significados e dimensões das técnicas (quantitativas ou qualitativas) dependem da abordagem na qual são inseridas ou do paradigma estudado em relação aos demais elementos da pesquisa.

As abordagens bibliográfica e documental, presentes em todas as pesquisas científicas, objetivam investigar as orientações conceituais e políticas, fundamentais ao resultado do trabalho. Sobre a abordagem bibliográfica, Alves-Mazzotti (2002, p. 27) “Quanto mais eficiente for a primeira, mais funcional e focalizada será a segunda”, pois dois aspectos fundamentais estarão atendidos: a contextualização do problema dentro da área de pesquisa e a análise do referencial teórico. A pesquisa apresentada nesta dissertação foi concluída após 03 revisões bibliográficas: quando da qualificação do projeto de pesquisa, da pré-defesa e após a pesquisa de campo realizada em agosto de 2014. Dessa forma, o trabalho final seguiu a metodologia científica, uma vez que a revisão bibliográfica se processou desde a definição do problema até a interpretação dos resultados.

Sobre a abordagem documental Ludke e André (2001) observam que a análise documental na pesquisa científica serve à identificação de informações que se constituem em fonte poderosa, de onde são retiradas evidências e declarações pesquisadas. Neste trabalho, o esforço investigativo documental foi intenso e os resultados estão demonstrados nas tabelas e quadros que integram a dissertação,



bem como nas observações do último Capítulo, fundamentadas pelas análises de Resoluções, Portarias e Notícias investigadas nas HPs oficiais dos MPs estudados.

Nas atividades executadas durante a pesquisa buscou-se o rigor científico. Ludke e André (2001, p.9) observam a importância deste rigor, pois o pesquisador utiliza “nessa construção toda a sua inteligência, habilidade técnica e uma dose de paixão para temperar (e manter a têmpera!)” e assim concede veracidade às informações que vai construindo. Nesta pesquisa os cuidados necessários à confiança dos resultados estão consolidados por este rigor, pois os dados apresentados na dissertação foram obtidos por via de documentos oficiais e/ou informações prestadas por integrantes das instituições analisadas e visitadas.

### 1.2.2 Sobre os métodos e formalização da pesquisa

Sobre regras do método sociológico Durkheim (1985) elege a comparação como lei ao entendimento da complexidade e generalidades da pesquisa social. Vidal (2010, p.4) ao realizar pesquisa exploratória nas universidades da Alemanha e da Amazônia para análise da criação do conhecimento, observou que o estudo comparado não visa estabelecer juízo de valores sobre os diferentes métodos e sim “Trata-se somente de abrir um debate que possa contribuir com novos elementos para futuras pesquisas”. As perspectivas desses autores ao método comparado integram esta dissertação.

Contemporaneamente, o método de pesquisa comparada é mais utilizado em elaboração de teses, mas o uso em dissertações vem sendo ampliado, especialmente em razão de fornecer mais substância à produção científica, uma vez que a comparação é inerente ao processo de produção de conhecimento científico.

Foram realizadas inúmeras pesquisas que envolveram análises documentais e busca nas HPs do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como visitas nas instituições. Houve entrevista concedida pelo titular da 2ª PJ Ambiental do MP do Pará, descrita no Relatório de Atividade de Mestrado (Anexo 2), bem como diálogos com autoridades e servidores<sup>2</sup>. Estes serviram a esclarecimentos acerca das

---

<sup>2</sup> Houve tentativa de se realizar entrevista com outras autoridades e servidores que informaram não dispor de tempo, mas forneceram informações em diálogos rápidos. Aquelas consideradas relevantes à pesquisa estão registradas nesta dissertação, informando-se a fonte. Observe-se que a entrevista ocorreu após a qualificação da pesquisa e seguiu a orientação acadêmica.

informações coletadas nas HPs oficiais, quer para confirmação de dados coletados, quer para obter detalhes do trabalho realizado pelo sistema de justiça ambiental.

O levantamento de dados em pesquisa de campo nas cidades de Belém e Manaus seguiu a orientação acadêmica, cujos resultados foram apresentados por meio de relatórios. Observe-se que a realização de pesquisa de campo foi extremamente relevante ao trabalho ora apresentado, pois por meio dele foi demonstrado que as informações constantes na HP oficial do MP do Amazonas não se sustentam, conforme está registrado no quinto Capítulo.

O Relatório de Pesquisa de Campo de mestrado (Anexo A) foi apresentado à orientação acadêmica e não está integrado ao corpo da dissertação em razão da pesquisa ter por objetivo a realização de análise do trabalho de promotores ambientais, relacionando-o a gestão institucional, observando como esta interfere nas atividades daqueles. Portanto, não aborda aspectos específicos da atividade dos promotores. Contudo, é fundamental o acesso às informações constantes no Anexo 1 da dissertação à compreensão das análises apresentadas.

Na observação acadêmica restrita às capitais se deu especialmente ao lócus das PJs Ambientais e prédios da Administração Superior. Àquele, por ser o lugar onde o defensor do Direito Ambiental atua, e estes, por serem Órgãos que exercem a gestão institucional no MP, especialmente a Procuradoria-Geral de Justiça. Esclareça-se que a pesquisa não vislumbrou aplicação de questionários, pois os dados quantitativos que constam no trabalho foram obtidos, exclusivamente, em fonte secundária: os Relatórios do CNMP referentes às inspeções realizadas nos MP do Amazonas e do Pará e HPs oficiais.

O Capítulo 2 apresenta a perspectiva jurídica acerca do meio ambiente, registrando a evolução dos direitos humanos, a partir das dimensões propostas por teóricos da Ciência Jurídica a tais direitos, com destaque para 3<sup>a</sup> dimensão, na qual está inserida o Direito Ambiental. Há ênfase as teorias de Bobbio (2004) e Bonavides (2013), observando-se as críticas desses autores à conceituação dos direitos fundamentais.

O Capítulo revela como a ação coletiva influencia as decisões institucionais, conforme indicam as teorias de Immergut (1996) e Olson (1999), expondo que essas decisões podem garantir ou não os direitos sociais. Ostrom (2002) fortalece a teoria da ação coletiva para preservação ambiental com exemplo de como os bens comuns

(meio ambiente) podem ser tratados pela comunidade, afirmando ser dever do estado atuar nesta relação com o fim de preservar os recursos naturais.

O Capítulo 3 foi construído com maior ênfase nas pesquisas em HP oficiais da internet e estudo de legislações especiais. Nele, confirma-se a condição do meio ambiente como direito fundamental, a partir do conceito de Moraes (2002) e do entendimento de Habermas (1999) acerca de tal direito. O Capítulo apresenta o histórico do Direito Ambiental e os dez principais princípios do Direito Ambiental de acordo com os estudos de Antunes (2014), Fiorillo (2013), Machado (2011), Milaré (2009) e Silva (2009).

Ainda acerca do Capítulo 3, consta resultado de pesquisa sobre legislações ambientais produzidas antes e após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo apresentadas tabelas com as dez leis ambientais federais mais relevantes da produção legislativa ambiental brasileira nos dois períodos citados. Expõe os instrumentos jurídicos utilizados à defesa do meio ambiente no Brasil: o Termo Circunstanciado de Ocorrência Policial (TCO) Ambiental; o Inquérito Civil (IC) Ambiental; o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) Ambiental; e a Ação Civil Pública (ACP) Ambiental. Revela-se ainda a função e importância de cada um dos instrumentos, registrando-se que o IC, o TAC e a ACP são os mais utilizados por promotores de justiça ambiental.

O Capítulo 4 é o resultado de pesquisa nacional acerca do modelo de Justiça Ambiental brasileira, observando-se a função do tripé da Justiça (Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública). Nele, explica-se a origem da Justiça, partindo de sua institucionalização, expõe-se como surgiu a Justiça Especializada no Brasil e informam-se os registros de Varas Especializadas Ambientais e Juizados Especiais Ambientais perante os quais atuam os promotores de justiça ambiental.

O Capítulo 5 trata da instituição MP e apresenta a sua evolução histórica a partir dos estudos realizados por Nascimento (1999) e Moraes (2008) e dos registros nos textos constitucionais, indicando as suas principais alterações, inclusive no âmbito dos Estados. Considerando o recorte territorial da pesquisa, o Capítulo expõe a análise da composição dos MP's e Tribunais de Justiça no Pará e no Amazonas, a partir de dados extraídos dos Relatórios de Inspeção do CNMP.

Considerando que não há exatidão nas informações obtidas na rede, a pesquisa impôs a necessidade de utilização de fontes seguras, o que garante maior

confiabilidade à análise do quantitativo de magistrados, promotores de justiça, Promotorias de Justiça e Comarcas. Dessa forma, para registros desses dados se considerou os relatórios de inspeção do CNMP para a construção das Tabelas que constam no trabalho.

O Capítulo 6 apresenta pesquisa acerca da judicialização do meio ambiente e a relação desta no Sistema de Justiça Ambiental. Com base nos resultados obtidos na pesquisa de campo, pôde-se inferir como as tomadas de decisões da esfera da gestão institucional do MP são determinantes à produção laboral de promotores de justiça, especialmente os que atuam na defesa do meio ambiente, considerando-se as observações obtidas nas visitas às PJs instaladas em Manaus e em Belém.

Observa-se que a pesquisa de campo foi realizada de acordo com o preceito prescrito por Malinowski (1998), objetivando-se o "contato o mais íntimo possível" com o objeto de estudo à obtenção de dados para viabilizar os objetivos da pesquisa. O autor explica as dificuldades enfrentadas pelo pesquisador na atividade de campo e, no estudo em tela, foram frustradas todas as tentativas realizadas no sentido de obter dados estatísticos acerca da produção dos promotores ambientais nos dois MP, conforme descrito na dissertação e registrado no Anexo 1 (relatório de pesquisa de campo de mestrado).

Os demais documentos constantes nos anexos deste trabalho, especialmente os e-mails encaminhados (não respondidos ou respondidos insatisfatoriamente), bem como as informações referentes a diálogos mantidos com autoridades no decorrer da pesquisa, registrados no teor da dissertação, também justificam o prejuízo aos objetivos definidos na proposta inicial de pesquisa.

A ausência de dados estatísticos obrigou a realização de análise comparativa da atuação de PJs criminais e ambientais, conforme consta no Capítulo final, para possibilitar análise do processo de judicialização do meio ambiente. Ao final, são apresentadas considerações finais a respeito do objeto de pesquisa investigado, descrito e analisado.

## 2 DIREITOS HUMANOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos humanos são reconhecidos por um conjunto de faculdades que concretizam a dignidade, a liberdade e a igualdade a todos os seres humanos. Essas faculdades estão positivadas nos ordenamentos jurídicos das sociedades democráticas, especialmente nas Constituições, constituindo-se em dever do Estado a garantia da concretização das mesmas.

Os direitos humanos vêm sendo classificados de acordo com os registros históricos, considerados relevantes. No campo jurídico, entende-se que houve uma evolução dos direitos humanos em razão do aprimoramento dessas classificações. Bobbio (2004, p. 32) reforça a teoria elaborada por Karel Vasak em 1979 (que classificou os direitos em gerações) afirmando que “o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases [...] num primeiro momento afirmaram-se os direitos de liberdade”.

Os teóricos da Ciência Jurídica apresentam modelos acerca da classificação dos direitos humanos, sempre considerando que houve uma evolução, classificando-os em gerações (ou dimensões) de direitos fundamentais ou direitos humanos, cujas 03 primeiras são apresentadas a seguir. Antes, registre-se que há autores que apresentam 05 gerações, como Lenza (2014).

A partir das teorias desenvolvidas por Norberto Bobbio e Paulo Bonavides ganham maior expressão no campo da Ciência Jurídica, onde as 03 primeiras dimensões dos direitos humanos estão consolidadas. Os direitos de 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> dimensão ainda estão sendo desenvolvidas no campo científico, razão pela qual este trabalho apresenta as 03 gerações descritas abaixo, especialmente pelo fato do direito ambiental ser um direito de 3<sup>a</sup> dimensão.

Ainda para justificar a apresentação de 03 gerações dos Direitos Humanos, observe-se que para Bonavides (2002, p. 525) “os direitos de quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política”. O autor entende que o tema da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade) instituiu uma sequência histórica e gradativa da institucionalização dos direitos fundamentais, dividindo-os em três gerações e que a quarta e a quinta dimensões ainda estão no campo teórico.

### 1) Gerações/Dimensões dos Direitos Humanos:

a) Direitos humanos de 1ª dimensão: dizem respeito às liberdades individuais.

Referem-se aos direitos civis e políticos. Surgem legislações específicas às garantias das liberdades públicas e individualistas. No campo político, foi assegurada a livre expressão de pensamento e no campo individual, houve o reconhecimento ao direito de participação em grupos associativos cujas funções garantem direitos no plano individual e/ou coletivo, como fazem os sindicatos e as associações.

b) Direitos humanos de 2ª dimensão: dizem respeito aos direitos de igualdade.

Essa dimensão se refere aos direitos sociais, econômicos e culturais. As legislações visaram garantir o acesso ao trabalho, à saúde, à educação e à segurança. Sendo o capitalismo o sistema econômico das sociedades democráticas, não seria possível garantir uma vida digna sem a garantia de um mínimo de igualdade. Por essa razão, os direitos humanos determinam a positivação dessa garantia como um dever do estado democrático.

c) Direitos humanos de 3ª dimensão: direitos de fraternidade ou solidariedade.

Esta dimensão eleva os direitos humanos no plano internacional, promovendo um desenvolvimento humano planetário, considerados como direitos transindividuais, a partir das mudanças advindas pelo desenvolvimento tecnológico e científico que provocaram alterações nas relações econômico-sociais. Nesta nova ordem, surgiu o direito ao patrimônio comum da humanidade e o direito à paz, entendimento influenciado por países que produziam efeitos danosos em outros países. Esses novos direitos atendiam aos interesses coletivos (de um grupo de indivíduos) e difusos (de indivíduos não identificáveis). Dentre os direitos assegurados a estes grupos, se destaca o direito ao meio-ambiente sadio, integrando as duas categorias jurídicas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Na Ciência Jurídica os direitos Coletivos e Difusos são categorias científicas. Neste trabalho, identifica-se o meio ambiente como direito coletivo em razão da perspectiva interdisciplinar, bem como pelo fato da definição das categorias jurídicas não integrarem os objetivos da pesquisa.

Ainda sobre a teoria das gerações/dimensões dos direitos humanos, ressalte-se que os teóricos da Ciência Jurídica registram que, historicamente, os direitos de 1ª geração demandam uma intervenção mínima do Estado no meio social, pois as ações estatais eram compreendidas como prestações negativas. Assim, a dimensão jurídica desse período trata de questões relativas à inviolabilidade da privacidade e da garantia da propriedade. Os primeiros registros desses direitos constam em Declarações elaboradas na segunda metade do XVIII e do século XIX<sup>4</sup>.

A Constituição americana de 1787, a exemplo, confirmando o entendimento sobre os direitos de 1ª geração, traz nas 10 primeiras emendas a fundamentação dos direitos à liberdade. O propósito foi o de proteger o homem do poder estatal. Surgiram outras emendas na Constituição americana, reforçando ainda mais os direitos de liberdade e outros países começaram a incluí-los em suas Constituições. O direito à liberdade é concebido como garantia da integridade física do homem, o que o eleva ao status de direito fundamental.

No século XX, surgem os direitos de 2ª geração<sup>5</sup>, indicando que a ação do Estado passa a ser indispensável à implementação de direitos, contrariando os princípios da 1ª geração de direitos humanos. Esse entendimento surgiu na Alemanha, a partir da Constituição de Weimar, de 1919. Foram mantidos os direitos de liberdade e incluídos os direitos de igualdade, relativos aos direitos sociais, econômicos e culturais. Com essa Constituição, positivam-se os direitos sociais.

A Constituição alemã ainda obrigou o estado a garantir os direitos sociais, pelo reconhecimento de se tratar de direitos humanos. Este fato fez os teóricos jurídicos discutirem a ideia de que a felicidade humana está vinculada à ação estatal. A propagação desse pensamento fez com que outras Constituições passassem a registrar o compromisso do Estado em garantir a liberdade e a igualdade, ou seja, o direito individual e o social, ambos concebidos como direitos fundamentais do homem.

Entende-se que o aprimoramento desse pensamento levou a ampliação dos direitos humanos a uma esfera coletiva. Inicia-se a discussão acerca dos direitos coletivos e difusos, com o status de direitos humanos, por serem igualmente

---

<sup>4</sup> Na Constituição brasileira (CF/88) os direitos humanos de 1ª Geração estão inscritos nos incisos do art. 5º, que inicia o Título II que trata dos direitos e das garantias fundamentais.

<sup>5</sup> Artigos 6º - 11º; 193 e s. da CF/88, além de outros.

fundamentais. Dessa forma, assim como os direitos fundamentais do homem de 1ª geração se constituem em uma herança liberal e os de 2ª geração se constituem em uma herança socialista, os de 3ª geração<sup>6</sup> se constituem em uma garantia da titularidade coletiva que ultrapassa os limites fronteiriços dos países do globo, caracterizando-se pela universalidade.

Na 3ª dimensão dos direitos humanos, os temas que chamam a atenção são a preservação ambiental, o desenvolvimento, o patrimônio comum da humanidade, a paz e a comunicação. Dessa forma, na seara jurídica, o ser humano pertence a uma coletividade e tem direito à solidariedade e à fraternidade. Nas democracias contemporâneas, além dessa garantia ser inseridas nos textos constitucionais como direito dos cidadãos e um dever do estado, surgem inúmeras leis especiais, incluindo as leis ambientais.

O Direito Ambiental é reconhecido no meio jurídico como um direito humano por ser uma questão de direito à vida. Antes de apresentá-lo com maior propriedade, necessário se faz apresentar discussão sobre o problema (com destaque ao efeito de ações coletivas) e a garantia (observando-se o caráter comunitário) dos direitos fundamentais.

## **2.1 O problema dos direitos fundamentais**

No campo da Ciência Política, para Bobbio (1992, p.16) os “Direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização”, associando-os aos temas da democracia e da paz. Indica um problema que não seria mais o de fundamentá-los, filosófica ou juridicamente, pois as produções teóricas já haviam concretizado tais fundamentações.

Bobbio (1992, p. 45) entende que o problema dos direitos do homem está na dificuldade de protegê-los, ao afirma que:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para

---

<sup>6</sup> Alguns incisos do Artigo 5º da CF/88.



impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

O trecho indica que os direitos do homem estão reconhecidos e consolidados nas legislações e o problema que merece atenção é a constante violação dos mesmos. Além disso, para Bobbio (1992), os direitos humanos são direitos naturais, produtos da civilização humana (direitos históricos) que estão sujeitos a mudanças, no sentido de serem ampliados à manutenção da condição dos indivíduos, que devem ser reconhecidos como seres humanos.

Sobre a universalidade dos direitos humanos, Bonavides (2002, p.516) observa que “a universalidade se manifestou pela vez primeira, qual descoberta do racionalismo francês da Revolução, por ensejo da célebre declaração dos Direitos do Homem de 1789”. Dessa forma, os direitos humanos são entendidos como conjunto de valores históricos, básicos e fundamentais a uma vida digna e o marco histórico desses valores é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948<sup>7</sup>.

Bobbio (1992, p. 30) reconhece a importância do documento às futuras gerações e destaca a falta de conhecimento dos governantes sobre os direitos garantidos na DUDH, ao afirmar que:

Não sei se tem a consciência de até que ponto a Declaração Universal representa um fato novo na história, na medida em que, pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos pela maioria dos homens que vive na Terra. Com esta declaração, um sistema de valores é - pela primeira vez na história - universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado.

A reflexão acerca dos registros de violação dos direitos humanos, a partir do século XX, levou as democracias ocidentais a incluírem em suas Constituições os direitos sociais, sem restrição ou exclusão dos direitos de liberdade; estes, igualmente fundamentais.

Bonavides (2002) registra que as declarações sobre direitos humanos anteriores a DUDH, elaboradas por ingleses e americanos, ganhavam em

---

<sup>7</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas (proclamada pela Resolução 217 A).

concretude, mas eram direcionadas a um povo específico, ou a determinadas camadas da sociedade, enquanto a DUDH visou atender a todos os seres humanos. Padilha (2014) observa que nas três últimas décadas a teoria geral acerca do Direito constitucional sofreu muitas alterações. A observação também é registrada por outros teóricos, que ao analisarem a ação dos tomadores de decisão que integram o sistema de justiça informam que ora atendem a ordem das legislações, observando-se os direitos de 1ª geração, ora os de 2ª geração.

Nas democracias liberais, a tarefa do Estado, de garantir os direitos sociais, se tornou ainda mais difícil, frente aos interesses capitalistas. Estes, além de reforçarem os valores do individualismo, por vezes fazem uso de estrutura estatais, prejudicando os direitos humanos, sobretudo os direitos coletivos.

Assim, o problema dos direitos fundamentais está na complexidade da efetividade das leis, em que pese estarem consolidados. A complexidade está vinculada à ação dos indivíduos, pois a ação do homem deveria garantir a efetividade das regras, uma vez que a lei é algo abstrato que apenas positiva o Direito. Para se tornar real, o Direito deve ser exigido, requerido.

A premissa apontada por Bonavides (2002) indica que antes da DUDH os direitos sociais se chocam com garantias individuais, o que resultou em prejuízo aos direitos humanos. Considerando-se que os direitos positivados atendem a ambos os interesses (individuais e sociais), a efetividade depende dos tomadores de decisão, ou seja, daqueles que interpretam as leis e indicam quem deve obter o direito. Nessa perspectiva, alcançar um direito coletivo é um exercício difícil que requer técnicas e conhecimentos específicos, pois nas sociedades democráticas capitalistas é comum o interesse individual se sobrepor aos interesses da coletividade. Uma das formas para superação dessa dificuldade são as ações coletivas.

### 2.1.1 A ação coletiva nas instituições e a efetivação de direitos humanos

Os direitos sociais, em geral, dependem da mobilização coletiva, sendo comum a busca de apoio junto às instituições governamentais à efetividade dos mesmos. Ao serem acionadas, as instituições têm o dever de atender à coletividade, o que depende dos atores que integram as estruturas estatais. Na relação entre Estado e sociedade, há motivações pró e contra os direitos sociais, difusos e/ou coletivos, que interferem na garantia ou não dos mesmos; os grupos que articulam

ações à garantia de direitos fundamentais têm maior possibilidade de êxito nas demandas institucionais.

Um exemplo de interferência da ação coletiva é fornecido por Immergut (1996), que analisou as políticas públicas referentes ao sistema de saúde em três países da Europa: Suécia, França e Suíça. No estudo, há detalhamento da mobilização política da classe médica para frear as ações do governo em prol do direito à saúde pública naqueles países.

A classe médica entendia que se um sistema público de assistência à saúde fosse implementado, seria um grande prejuízo aos direitos da categoria. Immergut (1996, p. 3), analisando a ação dos médicos nos países citados, afirmou que:

Em suma, o monopólio médico, a escassez de mercado, as greves e a força das organizações não explicam as diferenças de poder da categoria médica entre esses três países para defender sua autonomia econômica contra a intervenção do governo. Ao contrário, as posições estratégicas decorrentes do desenho das instituições políticas é que explicam a medida em que os médicos conseguiram vetar projetos de política de saúde.

O estudo revelou que na França havia o menor índice de profissionais vinculados às associações de classe: os sindicatos. Contudo, neste país havia a maior representatividade no parlamento. Essa condição propiciou maior e melhor articulação para vetar os projetos de políticas de saúde pública que não agradavam os profissionais da área médica.

Na França, projetos que garantiam maior acesso da população à saúde pública não foram aprovados, pois esse acesso reduziria a clientela dos médicos. Nos outros países (Suécia e Suíça), onde havia um número bem mais expressivo de membros nas instituições de classe, não havia uma articulação política eficiente. Destaca-se que a representação desses atores nos parlamentos não era suficientemente forte (eficiente) para interferirem nas decisões favoráveis ao grupo.

Immergut (1996) indica como as instituições podem interferir em uma dada política a partir da ação estratégica dos atores interessados em resultados específicos. Dessa forma, para entender como e porque uma política foi, ou não, efetivada, é fundamental observar as regras que orientam as decisões, bem como a ação dos atores interessados.

A análise da influência de grupos sobre a tomada de decisão foi observada por Olson (1999), que informa que o tamanho do grupo e o comportamento dos

integrantes influenciam no nível de participação. Em grupos pequenos, há menos dificuldades, uma vez que a coesão entre os integrantes é maior e essa coesão é exatamente o que irá conferir maior eficiência às decisões do grupo. Nestes grupos, cada pessoa envolvida no processo decisório tem participação efetiva e o resultado se converte em benefício a todos.

A razão das organizações trabalharem a tomada de decisão em pequenos grupos é a lógica de que a coesão leva à eficiência. Dessa forma, é mais fácil trabalhar a coesão em grupos menores, tornando a ação coletiva mais eficiente. Olson (1999) afirma que o grau de coesão do grupo (ou organização) está relacionado diretamente ao grau de consenso, mas alerta que este não é o único fator determinante.

Quando um grupo se organiza para atingir objetivos por meio da ação voluntária e racional de seus membros, entende-se que há pressuposição de que existe um consenso perfeito. Se há obstáculos à ação do grupo, isso ocorre por ausência de consenso ou por ausência de incentivos individuais. Assim, a análise dos incentivos sociais x comportamento racional, realizada por Olson (1999), demonstra que os incentivos econômicos não são os únicos possíveis. A mobilização dos atores na elaboração de estratégias para alcançar determinados fins pode ser resultado de incentivos sociais.

Os atores podem, inclusive, serem motivados a contribuir com uma ação coletiva, visando o status social, bem como a aceitação social. Os benefícios individuais e recompensas sociais são classificados como incentivos seletivos, que podem mobilizar um grupo à garantia de direitos. As teorias de Immergut (1996) e Olson (1999) informam como as estratégias de ações coletivas funcionam e servem de parâmetro para o entendimento de como grupos organizados, pertencentes ou não às instituições governamentais, conseguem interferir nas políticas públicas e na garantia, ou não, de direitos coletivos.

A lógica da ação coletiva está na racionalidade das ações dos atores interessados em uma determinada tomada de decisão. Esse interesse pode ser externo, mas depende da decisão institucional, como observado no estudo realizado por Immergut (1996). Pode ainda ser interno, em que os indivíduos formam grupos na própria estrutura das instituições e interferem na tomada de decisão. A ação coletiva desses grupos poderá garantir ou prejudicar as políticas e, consequentemente, os direitos sociais.

## 2.2 A garantia dos direitos sociais

Quando há violações de direitos, a ação do estado é fundamental à restituição dos mesmos, o que se concretiza por meio do sistema de justiça, que é constituído por instituições cujas missões dizem respeito à garantia da aplicação do que está positivado nas legislações.

Contemporaneamente, cresce o acionamento do sistema de justiça à garantia de direitos sociais, o que indica a dificuldade de implementá-los. Considerando-se o país e o modelo jurídico adotado, os sistemas de justiça apresentam problemas. Normalmente, tais problemas guardam relação com o desenho das instituições e com os fatores externos e internos.

Em relação aos fatores externos, o político ganha destaque nas análises de especialistas sobre os sistemas de justiça em países democráticos, seguido do fator econômico. No que diz respeito aos fatores internos, o mais citado é a longa duração das ações judiciais. Em alguns países, quando ocorre a tomada de decisão, a expedição da sentença, não há como garantir o direito, em especial na área dos direitos sociais, característica comum aos sistemas de justiça de países em desenvolvimento, que têm democracias consideradas fragilizadas.

No sistema de justiça brasileiro, é comum o fato de fatores políticos e econômicos suplantarem os argumentos sociais nas decisões judiciais. Além disso, a lógica de funcionamento das instituições que integram o sistema justiça condiciona a atuação dos integrantes, estendendo o período de duração dos processos por longos períodos.

Fatores internos e externos determinam o desenho das instituições, sendo fundamental ao cumprimento, ou não, das missões definidas às institucionais.

Immergut (1996, p. 5) expõe que:

As instituições não permitem prever as soluções resultantes de disputas em torno de políticas. Mas, ao definirem as regras do jogo, elas realmente criam condições que permitem prever a maneira pela qual esses conflitos deverão se desenrolar.

A autora esclarece que os fatores externos impedem a previsibilidade de resultados. As regras do jogo em instituições públicas do sistema de justiça são as legislações, sejam elas relacionadas ao funcionamento e as atribuições dos

integrantes, sejam relacionadas às missões institucionais. As regras do jogo definem os serviços que serão prestados, o que possibilita a previsão dos resultados, ou seja, o resultado das ações dos integrantes.

Sendo o sistema de justiça o meio pelo qual são resolvidos conflitos gerados pela não obediência às leis, nas instituições que o integram a previsibilidade do resultado se refere à tomada de decisão acerca do conflito. Nestas instituições, a aplicação das regras do Direito depende das regras do funcionamento institucional. Para o cumprimento das missões institucionais, o sistema de justiça deve aplicar as regras do jogo, tornando o resultado previsível.

Os modelos de articulação e organização que determinados grupos utilizam para alcançar seus objetivos junto às instituições acabam por comprometer as previsões previamente entendidas como certas, em especial as definidas em leis. Um resultado viabilizado pelos sistemas de justiça pode guardar uma lógica implementada por determinados atores e não exatamente o cumprimento das leis, que definem as regras do jogo. É o que ocorre quando uma sentença contraria as normas legais.

A ampliação dos direitos sociais fez com que o sistema de justiça também fosse ampliado, tornando-o complexo, pois no campo jurídico, além dessa ampliação tornar o sistema de justiça cada vez mais complexo, a implementação de um determinado direito social leva à redução, ou mesmo exclusão, de direitos individuais. O excesso de leis geram problemas na efetivação dos direitos sociais e resolver as problemáticas requer dos atores que operam no sistema uma habilidade especial no sentido de garantir que direitos sociais prevaleçam sobre os direitos individuais.

Se uma decisão preferida pelo Poder Judiciário deve estar de acordo com o que a regulação determina, parece simples decidir em prol da coletividade quando o conflito gerado está entre atender o particular e o social. Assim, entre o legal e o real, o problema de se garantir um direito social não está apenas na aplicação da lei, mas na lógica da supremacia do coletivo sobre o individual.

Para que essa lógica prevaleça, é necessário que o sistema de justiça decida qual diploma legal deve ser seguido à tomada de decisão. Ocorre que o desenho institucional pode influenciar nas atividades dos atores que estão na esfera de decisão, o que será tratado no Capítulo final. Neste momento, é relevante a análise da concepção de direito social.

Os entraves ao funcionamento do sistema de justiça são comuns nas democracias contemporâneas, que registram um elevado número de legislações sociais, registrando-se os fatores descritos acima. Muitas vezes, os direitos sociais não chegam ao plano da concretude, como ocorre no Brasil.

Pode-se inferir que o sistema teria uma eficácia maior se houvesse uma consciência mais consolidada acerca da importância dos direitos sociais, que representam direitos comunitários e definem quais são os bens considerados comuns. Essa condição de bem comum é anterior a própria existência de uma coletividade humana.

### 2.2.1 Direito comunitário e bens comuns

Considerando o tema da pesquisa, apresenta-se a abordagem teórica de Ostrom (2002) acerca dos bens comuns. Os estudos realizados pela autoria acerca do manejo dos recursos naturais por comunidades locais demonstram como um bem comum é fundamental à sobrevivência e manutenção de tais comunidades e que a preservação desse bem comum depende do Estado, por ser ele um direito social.

Ostrom (2002) analisou o uso de bens comuns para reforçar o entendimento do dever do estado em garanti-los, bem como a importância dos atores que utilizam tais bens, pois a eficiência da autogestão de recursos deve considerar tanto os atributos do recurso natural quanto os de seus usuários. A autora afirma que a qualificação dos usuários é responsabilidade do Estado, bem como a fiscalização da manutenção do meio ambiente. Essa parceria garante os recursos às futuras gerações, portanto, é vital à existência humana.

Ostrom (2002) indica que a responsabilidade maior pela manutenção dos bens comuns é do Estado e que regimes políticos mais amplos podem facilitar a autogestão, propiciando informações técnicas que viabilizem o correto uso dos recursos, quer estabelecendo regras para o uso de recursos naturais, quer realizando a fiscalização. A importância da ação do Estado nas questões do acesso a bens comuns está nessas atividades.

Dessa forma, a autora deixa claro que a definição de regras do jogo para o uso de bens comuns, por parte do Estado, viabiliza a participação e a adaptação efetiva dos usuários à manutenção desses bens. Portanto, se um país ignora o fato de que os conflitos existentes em razão da exploração dos recursos naturais trazem

riscos aos bens comuns e que as regras para o manejo somente serão eficazes se implementadas por meio do poder público, os bens comuns correm riscos.

Ostrom (2002) afirma que estudos acerca da utilização de técnicas e métodos de manejo de recursos naturais utilizadas por comunidades locais, que obtiveram resultados positivos quanto ao uso dos bens comuns, devem ser realizados pelo Estado para utilização em escala macro. Assim, a autora indica a necessidade do Estado implementar as formas corretas de utilização de bens comuns, que devem ocorrer por meio das instituições responsáveis por políticas de sustentabilidade ambiental. Nessa perspectiva, verifica-se que os arranjos institucionais devem propiciar uma estrutura legal que garanta a autogestão com responsabilidade e que os usuários dos bens comuns também devem se organizar, criando associações com o fim de formar parceria com o poder público, participando das análises e dos processos.

A parceria propicia a identificação de acertos, que devem ser continuados e copiados por outras comunidades e identifica, ainda, os fracassos que devem ser corrigidos. O cuidado com o meio ambiente deve ser conjunto e a articulação entre os níveis governamentais (nacionais, estaduais e municipais) é igualmente fundamental à definição e à efetivação das regras do jogo para uso dos bens comuns. Essa premissa somente pode ser efetivada a partir das instituições formais (que integram o aparelho estatal) e informais (criadas por ações coletivas e sustentadas pela confiança e reciprocidade entre aqueles que as integram).

Além da interação do ser humano com a natureza, deve haver o reconhecimento do meio ambiente como um direito comum e fundamental, o que está consolidado nos instrumentos legais, como será demonstrado a seguir.



### 3 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O meio ambiente passou a ganhar importância na seara jurídica a partir da conscientização de que a preservação ambiental é fundamental à preservação da espécie humana, o que fez o meio ambiental obter o status de um direito humano.

Para Moraes (2002, p. 39), os direitos fundamentais são “*Conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade*”. Este conceito registra o termo institucionalizado, indicando a responsabilidade das instituições em garantir os direitos humanos.

Habermas (1999, p. 176) observa que a condição de existência da pessoa, *per se*, garante os direitos fundamentados, ao afirmar que:

Éstos son argumentos que fundamentan por qué la garantía de tales reglas se encuentra em los entereses iguales de todas las personas em su calidad de personas em general, por qué tales reglas son, pues, buenas em igual medida para cualquiera.

O trecho expõe argumentos morais para explicar que a universalidade dos direitos humanos atinge a todos, sem distinção de raça, sexo ou situação geográfica, classificando-os como direitos gerais. A generalidade indicada por Habermas (1999) engloba o meio ambiente sadio, uma vez que a própria vida humana depende dele.

Assim, o meio ambiente é um direito fundamental, sem o qual não é possível haver vida. Para que haja dignidade na vida humana é necessário que o meio ambiente seja sadio, o que depende da ação das instituições, pois os direitos são coletivos e estão institucionalizados.

#### 3.1 Meio ambiente como direito coletivo

No primeiro capítulo consta que a 3ª dimensão dos direitos humanos representa os direitos transindividuais (de fraternidade ou solidariedade), que são definidos na seara jurídica como difusos e coletivos. Direitos difusos são definidos no meio jurídico como sendo direitos cujos beneficiários podem ser identificados. Já os direitos coletivos são aqueles cujos titulares do Direito são de difícil identificação ou impossíveis de serem identificados.

O quantitativo de titulares do direito coletivo não possibilita a identificação de cada uma das pessoas atingidas por um dano ambiental. Na seara jurídica, em

razão dessa característica, o meio ambiente é classificado como um direito coletivo. Quando há prejuízo a esse direito, a coletividade é atingida em vários graus de prejuízos. As inúmeras variáveis consideradas nas análises do dano ambiental não delimitam a área e/ou as pessoas atingidas.

Um exemplo comum ocorre quando um rio é poluído por conta da ação humana. Além das dificuldades de identificação das pessoas prejudicadas, há dificuldades em delimitar a extensão real do dano, quer ao meio ambiente, quer às pessoas prejudicadas. Essas questões tornam o Direito Ambiental ainda mais complexo.

Por ser coletivo o direito, o dano ambiental é considerado democrático. Esta característica reforçou a necessidade de ser desenvolvido um conjunto de leis específicas à proteção do meio ambiente, consolidadas ao longo do tempo. E este conjunto de leis ambientais gerou a institucionalização dos mesmos, pois, como ocorre nas demais esferas jurídicas, fez-se necessária a criação de uma estrutura específica dentro do sistema de justiça à garantia da efetividade das leis ambientais. A evolução do Direito Ambiental e sua institucionalização estão apresentadas a seguir.

### **3.2 Direito ambiental**

No Ocidente, a preocupação com a manutenção de um meio ambiental sadio fez com que fóruns de discussão acerca da temática fossem gradativamente ampliando os debates. No início do século XX, essa preocupação começou a ser formalizada e a proteção ambiental começou a ser garantida por meio de documentos importantes que denunciavam como o modelo de desenvolvimento capitalista conflitava com a preservação ambiental.

Eventos internacionais fizeram a questão ambiental ganhar destaque e o movimento ambientalista fez surgir, em 1972, documentos importantes, destacando-se dois deles. O primeiro foi o Relatório do Clube de Roma<sup>8</sup>, intitulado “Limits to

---

<sup>8</sup> Fundado em 1968 na Itália pelo industrial Aurelio Peccei e pelo cientista Alexander King. O Clube de Roma foi criado para propiciar o debate sobre política, economia internacional e, principalmente, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

growth”<sup>9</sup> (Os limites do crescimento), no qual foram discutidos os limites do desenvolvimento econômico em relação à exploração dos recursos naturais. O Relatório evidencia a necessidade de preservação dos recursos naturais em escala global.

O segundo documento de caráter internacional foi a Declaração de Estocolmo, publicada em 1972. Elaborada durante a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano<sup>10</sup>. A Declaração estruturou o Direito Ambiental no cenário internacional, formalizando 26 princípios<sup>11</sup> com o fim de disciplinar a relação homem x natureza.

Temas vinculados à questão ambiental são tratados na Declaração de Estocolmo. Neste trabalho, são destacados dois princípios:

PRINCÍPIO 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de denominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas.

....

PRINCÍPIO 4. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos. Em conseqüência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

O primeiro princípio informa a importância de meio ambiente, associando-o diretamente à dignidade da pessoa humana. O entendimento de que o Direito Ambiental se trata de um direito fundamental é fortalecido na Declaração, que por meio deste princípio evidencia a responsabilidade do homem, condenando práticas

---

<sup>9</sup> O relatório trata de problemas cruciais para o futuro desenvolvimento da humanidade: energia, poluição, saneamento, saúde, ambiente, tecnologia e crescimento populacional. Foi publicado em 1972 e vendeu mais de 30 milhões de cópias (em 30 idiomas).

<sup>10</sup> Realizada pelas Nações Unidas na capital da Suécia, em junho de 1972. O evento é reconhecido como marco das discussões acerca de desenvolvimento e meio ambiente.

<sup>11</sup> O Anexo 03 da dissertação traz os 27 princípios estabelecidos na ECO RIO 1992, que absolveram os princípios da Declaração de Estocolmo.

e políticas que tornem o meio ambiente onde há seres humanos um lugar de sofrimento.

O quarto princípio reforça a responsabilidade do homem, evidenciando que o desenvolvimento econômico não deve se sobrepor à importância ambiental. É compreensível a relação homem x natureza, no sentido de ser a natureza a única fonte de recursos disponível ao homem à produção de tudo o que ele precisa. Esta produção de bens deve atender um limite, o que faz as técnicas (simples e complexas) desenvolvidas culturalmente ao longo da história, serem analisadas de com fins de preservação.

A Declaração determina aos estados ocidentais que receberam o documento a responsabilidade por um meio ambiente sadio, pois os efeitos da interferência humana na natureza pode prejudicar a própria existência humana. O Relatório do Clube de Roma e a Declaração de Estolcomo serviram de alerta às sociedades capitalistas ocidentais à compreensão da importância de preservação do meio ambiente.

Nestas sociedades, em razão do sistema econômico (o capitalismo) o lucro se tornou o centro organizador do processo produtivo, normalmente baseado em técnicas de exploração de matérias-primas que ultrapassam os limites da natureza e o limite da sociedade. Somente a partir da elaboração dos documentos citados, a regulação ambiental passa agregar novos institutos que evoluíram por atingir um caráter internacional, o que engendrou importância ao meio ambiente no cenário global.

A Declaração de Estolcomo definiu uma agenda internacional, forçando governos a exigirem de grandes organizações - empresas poluidoras - práticas sustentáveis. A relação homem x natureza passou a ser disciplinada uniformemente em sistemas de justiça de inúmeros países, que passaram a desenvolver mecanismos institucionais à garantia da efetividade do Direito Ambiental.

A regulação ambiental de caráter internacional uniformiza e disciplina as posturas relacionadas ao meio ambiente, bem como determina sanções legais aos países infratores por conta de se tratar de um direito. E para entender o sistema de justiça ambiental é necessário antes conhecer a regulação ambiental brasileira.

### 3.3 Regulação ambiental no Brasil

O Brasil concedeu ao meio ambiente a importância registrada a nível internacional. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) confere aos entes da federação a responsabilidade de proteção do meio ambiente, bem como de criar leis que garantam tal proteção; é o que dispõe incisos específicos dos arts. 23 e 24 da Carta Magna:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar a floresta, a fauna e a flora.

...

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

VI – floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e do controle da poluição;

...

VIII – responsabilizar por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Dessa forma, segundo a CF/88, a competência para a garantia de um meio ambiente no Brasil é concorrente. Todos os entes são instados a cuidar do meio ambiente: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A CF/88 traz ainda inúmeras disposições relativas ao meio ambiente, ora trazendo garantias de direitos, ora determinando ao poder público a efetividades das garantias legais. O artigo 225 é considerado o mais importante, pois nele está formalizado o Direito Ambiental de forma universal no território brasileiro.

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 vendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Além do registro da universalidade, o artigo classifica o meio ambiente como um bem público de uso comum e reforça e amplia ainda mais a responsabilidade de preservação ambiental. A CF/88 afirma que estado e sociedade são igualmente

responsáveis, pois essa responsabilidade é a garantia de existência desta e das próximas gerações.

Grande parte da CF/88 traz normas programáticas de eficácia contida, o que significa que os direitos que lá estão assegurados devem ser definidos e delimitados em legislações especiais. Essa característica influencia no surgimento dos vários ramos do direito brasileiro, dentre os quais está o Direito Ambiental.

De forma análoga ao surgimento de leis especiais que regulam direitos garantidos na CF/88, no campo científico-jurídico quando surge um novo objeto de estudo e uma metodologia específica, estabelecendo-se princípios a este ramo, surge uma nova ciência jurídica. Assim, temos o Direito Ambiental como uma ciência, conforme se apresenta seguir.

### **3.4 Princípios que fundamentam a regulação ambiental Brasileira**

O Direito é fundamentado em princípios que precedem as leis e estão acima da própria norma. No campo do Direito Ambiental Brasileiro, as legislações são entendidas como especiais e fundadas em princípios específicos.

A doutrina jurídica informa dezenas de princípios do Direito Ambiental, destacando-se Antunes (2014), Fiorillo (2013), Machado (2011) e Sirvinkas (2002).

Dentre os princípios evidenciados pelos teóricos citados, estão os seguintes:

**1º. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados:** trata-se de um princípio geral do direito público moderno, no qual os interesses da coletividade devem prevalecer - este princípio fornece ao meio ambiente natureza pública, por sua característica de elemento essencial à existência humana.

**2º. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente:** trata-se da proteção do meio ambiente como garantia da condição de bem de uso comum, ou seja, o meio ambiente não pode integrar o patrimônio disponível do estado, é um patrimônio que deve ser garantido pelo estado para esta geração, bem como transferido às futuras gerações.

**3º. Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente:** refere-se ao item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972, bem como ao

caput do Art. 227 da CF/88, que determinam o dever de agir do Estado no âmbito legislativo, ou seja, trata-se da obrigação de produzir leis ambientais, no campo administrativo (políticas e programas que visem à prevenção e à fiscalização) e jurisdicional (aplicação das sanções legais). Este princípio garante à sociedade brasileira o direito de exigir do poder público o exercício efetivo das competências ambientais previstas nos institutos internacionais, na CF/88 e demais legislações especiais.

**4º. Princípio da participação popular na proteção ambiental:** a participação popular está prevista de forma expressa no Art. 225 da CF/88 e no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro - ECO 92 (Anexo 03 da dissertação), autorizando e, ao mesmo tempo, determinando à sociedade interar-se e agir nas questões ambientais. No Brasil, há três mecanismos de participação direta:

- I. Participação nos processos de criação do Direito Ambiental com a iniciativa popular nos procedimentos legislativos<sup>12</sup>; na realização de referendos sobre questões ambientais<sup>13</sup>; na atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos<sup>14</sup>, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA);
- II. Participação na formulação e na execução de políticas ambientais por meio da atuação dos representantes da sociedade civil em órgãos colegiados responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas ambientais; pelas discussões dos Estudos de Impacto Ambientais em audiências públicas<sup>15</sup>;
- III. Acionando o Poder Judiciário, mecanismo de participação popular que força a utilização dos meios processuais à defesa jurisdicional do meio ambiental, normalmente por meio da Ação Civil Pública (ACP)<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> A participação popular em procedimentos legislativos está prevista na art. 61, Caput e § 2º, CF/88.

<sup>13</sup> Os referendos estão previstos no art. 14, inc. II, CF/88.

<sup>14</sup> Previsão no art. 6º, inciso II da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938/81 (Anexo 04 da dissertação).

<sup>15</sup> Determinado no Art. 11, § 2º da Resolução 001/86 - CANAMA.

<sup>16</sup> A legitimidade para o ingresso de uma ACP esta prevista no art. 5º da Lei 7.347/85 (Anexo 05).

**5º. Princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentável:** reflete a visão política atual, na qual o desenvolvimento econômico não pode prejudicar o meio ambiente. Este princípio decorre das deliberações da Conferência de 1992 das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro. O propósito da aplicação desse princípio é o de inclusão da proteção ambiental como parte integrante do processo global de desenvolvimento, no mesmo plano de importância dos valores econômicos e sociais.

**6º. Princípio da função social e ambiental da propriedade:** a função social da propriedade foi reconhecida no Brasil a partir da CF/88<sup>17</sup> e se constitui um princípio em razão de obrigar o particular a usar seu patrimônio de forma a não prejudicar a coletividade e não em seu benefício exclusivo. O proprietário está obrigado a ter comportamento positivo à preservação ambiental.

**7º. Princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza:** considerado um dos mais importantes princípios do Direito Ambiental, formalizado durante a ECO 92, na Carta Magna brasileira e em lei especial<sup>18</sup>. Este princípio determina que antes de ser realizada qualquer atividade (com ou sem exploração econômica) que atinja o meio ambiente, deve ser precedida do estudo de impacto ambiental para que seja autorizado o empreendimento ou atividade.

**8º. Princípio da prevenção de danos e degradações ambientais:** refere-se ao entendimento de que agressões ao meio ambiente são, em regra, impossível de serem reparadas e quando é possível o custo é muito elevado. Este princípio guarda relação com a preocupação com as gerações futuras, que também são proprietárias desse patrimônio.

**9º. Princípio da responsabilidade das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente:** trata-se da responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, é também conhecido como Princípio do Poluidor-Pagador. Determina que aquele que polui o meio ambiente tem o dever de reparar o dano. É o

---

<sup>17</sup> Previsão expressa nos arts. 5º, inciso XXIII, 170, inciso III e 166, inciso II.

<sup>18</sup> Trata-se do Item 17 da Declaração do Rio 92, do Art. 225, § 1º, inciso IV da CF/88 e do Art. 9º, inciso III da Lei 6.938/81 (Anexo 04).



reconhecimento de que medidas preventivas não são suficientes, mostram-se limitadas à preservação ambiental. Com este princípio, o poder público tem o dever de punir aqueles que, propositadamente descumprem a regulação ambiental, bem como aqueles que não buscaram informações e assumiram o risco de produzir o dano.

**10º. Princípio do respeito à identidade, cultural e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade:** refere-se ao direito de grupos sociais manterem seus costumes e tradições. Este princípio também foi formalizado durante a ECO 92 e tem previsão expressa na Carta Magna brasileira<sup>19</sup> e deixa claro que o meio ambiente não é apenas o meio natural, engloba o meio artificial e o meio cultural.

O Direito Ambiental, além de assegurar o meio ambiente natural, também assegura o meio ambiente físico (os monumentos de valor histórico, artístico, turístico e paisagístico) e a memória social e antropológica do homem, suas formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver das comunidades tradicionais (indígenas, caiçaras, caboclos etc.).

Os princípios fundamentam o arcabouço jurídico do Direito Ambiental à produção de leis. O Brasil possui uma extensa produção legislativa ambiental, considerada uma das mais abrangentes do globo, sendo motivo de elogios no cenário jurídico global.

Registre-se que há muitos autores da ciência jurídica que apresentam outros princípios do Direito Ambiental, bem como excluem de suas produções alguns dos que estão nesta pesquisa. Assim, na teoria jurídica a apresentação dos princípios depende da forma, mais minuciosa ou mais objetiva que o autor deseja abordar o tema, contemplando-se aspectos presentes nos dez princípios apresentados neste trabalho.

---

<sup>19</sup> Trata-se do Item 22 da Declaração do Rio 92 (Anexo 03 da dissertação) e do Art. 216 CF/88.

### 3.5 Produção legislativa ambiental Brasileira

No plano geral, o Brasil possui centenas de leis ambientais e a pesquisa sobre indica que as discussões acerca do meio ambiente no país não são recentes. A produção legislativa revela que o país avançou no propósito de proteger o meio ambiente, considerando-se os aspectos formais: a existência do Direito Ambiental positivado de forma ampla, integral.

Para demonstrar o avanço da produção, bem como a abrangência e especificidades das leis ambientais no Brasil, serão apresentadas as 20 leis federais. No primeiro quadro, temos as dez leis federais mais relevantes, elaboradas antes da promulgação da CF/88.

**Quadro 1-** Principais leis federais ambientais produzidas antes da CF/88

Lei Federal	Objeto da lei
<p><b>1 - Lei do Patrimônio Cultural</b> (Decreto-lei N° 25, de 30/11/1937):</p>	<p>Define a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, incluindo como patrimônio nacional os bens de valor etnográfico, arqueológico, os monumentos naturais, além dos sítios e paisagens de valor notável pela natureza ou a partir de uma intervenção humana. A lei determinou que a partir do tombamento desses bens, ficam proibidas sua demolição, destruição ou mutilação sem prévia autorização do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN).</p>
<p><b>2 - Lei das Florestas</b> (N° 4.771, de 15/09/1965):</p>	<p>Determina a proteção de florestas nativas, definindo-as áreas de preservação permanente. Nestas áreas a conservação da vegetação é obrigatória, abrangendo faixa de 30 a 500 metros às margens de rios, lagos e reservatórios, além de topos de morro, encostas com declividade superior a 45 graus e locais acima de 1.800 metros de altitude. A lei exige que propriedades rurais da região Sudeste do país preservem 20% da cobertura arbórea, obrigando que esta reserva seja averbada em cartório de registro de imóveis</p>

<p><b>3 - Lei da Fauna Silvestre</b> (Nº 5.197, de 03/01/1967):</p>	<p>Essa lei define como crime o uso, a perseguição e a captura de animais silvestres, bem como a caça profissional, o comércio de espécies da fauna silvestre e de produtos derivados da caça. Também proíbe a introdução de espécie exótica (importada) e a caça amadorística sem autorização do Órgão competente - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA). A exportação de peles e couros de anfíbios e répteis também é tipificada como crime ambiental.</p>
<p><b>4 - Lei das Atividades Nucleares</b> (Nº 6.453, de 17/10/1977):</p>	<p>Disciplina a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos referentes a essa atividade. A lei determina que se houver um acidente nuclear, a instituição autorizada a operar a instalação tem a responsabilidade civil pelo dano, independente da existência de culpa. Em caso de acidente nuclear não relacionado a qualquer operador, os danos serão assumidos pela União. Esta lei classifica como crime produzir, processar, fornecer, usar, importar ou exportar material sem autorização legal, extrair e comercializar ilegalmente minério nuclear, transmitir informações sigilosas neste setor, ou deixar de seguir normas de segurança relativas à instalação nuclear.</p>
<p><b>5 - Lei do Parcelamento do Solo Urbano</b> (Nº 6.766, de 19/12/1979):</p>	<p>Estabelece as regras para loteamentos urbanos, proibidos em áreas de preservação ecológicas, naquelas onde a poluição representa perigo à saúde e em terrenos alagadiços.</p>
<p><b>6 - Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição</b></p>	<p>Esta lei atribuiu aos demais entes da federal - Estados e Municípios - o poder de estabelecer limites e padrões ambientais para a instalação e licenciamento das indústrias, exigindo-se a realização do Estudo de Impacto Ambiental</p>

(Nº 6.803, de 02/07/1980):	(EIA).
<b>7 - Lei da Política Nacional do Meio Ambiente</b> (Nº 6.938, de 17/01/1981 - Anexo 04 da dissertação):	Lei que obriga o poluidor à indenização dos danos ambientais, independentemente da culpa. A ação judicial de responsabilidade civil é promovida pelo Ministério Público, com o propósito de impor ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar prejuízos causados. Esta lei também determinou a obrigatoriedade dos Estudos de Impactos Ambientais e respectivo Relatório de Impactos no Meio Ambiente, chamados EIA-RIMA.
<b>8 - Lei da Área de Proteção Ambiental</b> (Nº 6.902, de 27/04/1981):	Estabeleceu a criação das Estações Ecológicas, definindo-as como áreas representativas de ecossistemas brasileiros. A lei determina que 90% dessas áreas devem permanecer preservadas, os outros 10% podem ser utilizados para pesquisas científicas. A lei também define a criação das Áreas de Proteção Ambiental (APAS) no Brasil, que são áreas onde há propriedades privadas, mas o poder público limita as atividades econômicas para preservar o meio ambiente.
<b>9 - Lei da Ação Civil Pública</b> (Nº 7.347, de 24/07/1985 - Anexo 05 da dissertação):	A Ação Civil Pública trata dos interesses difusos e coletivos, que tem por objetivo responsabilizar aqueles que promovem prejuízos ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico e/ou paisagístico.
<b>10 - Lei do Gerenciamento Costeiro</b> (Nº 7.661,	Esta lei traz as diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Define a zona costeira como espaço geográfico da interação do ar, do mar e da terra, incluindo os recursos naturais e abrangendo uma faixa

de 16/05/1988):	marítima e outra terrestre. Permitiu aos estados e municípios costeiros instituírem seus próprios planos de gerenciamento costeiro, obedecendo-se as normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).
-----------------	---

**Fonte:** www.planalto.gov.br.

O quadro indica que no período entre 1937 a 1988 foram criadas leis à proteção do meio ambiente natural e do meio ambiente artificial. É possível observar que a proteção do patrimônio histórico e cultural foi determinada desde 1937.

Na década de 1980, houve um importante avanço à preservação ambiental, em razão da definição da Política Nacional do Meio Ambiente por meio da Lei 6.938, de 17/01/1981 (Anexo 04). Esta lei, disponível nos anexos da pesquisa, é considerada um dos institutos mais importantes do Direito Ambiental brasileiro, pois define uma política de caráter nacional em relação ao meio ambiente.

Ainda na década de 1980, foi determinada a proteção ambiental de áreas específicas do território brasileiro, o ocorreu com a criação de APAS a partir de 1981. Observe-se que em 1988 Estados e Municípios passam a criar organismos importantes à preservação ambiental, implementando-se a descentralização dos cuidados com o meio ambiente, que deixou de ser exclusivamente da União.

Após a promulgação da CF/88, surgem outras dezenas de leis ambientais. O quadro abaixo apresenta as consideradas de maior relevância no Direito Ambiental.

#### **Quadro 2-** Principais leis federais ambientais produzidas depois da CF/88

<b>Lei Federal</b>	<b>Objeto da lei</b>
<p><b>1 - Lei da criação do IBAMA</b> (Nº 7.735, de 22/02/1989):</p>	<p>Criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), inserindo-o como órgão da Secretaria Especial do Meio Ambiente, para executar a política nacional do meio ambiente. O IBAMA tem a missão de conservar, fiscalizar, controlar e fomentar o uso racional dos recursos naturais. Esta lei também criou ainda as agências federais na área de pesca, desenvolvimento florestal e borracha.</p>

<p><b>2 - Lei dos Agrotóxicos</b> (Nº 7.802, de 10/07/1989):</p>	<p>Regulamenta a pesquisa e a fabricação dos agrotóxicos, bem como a comercialização, aplicação, controle, fiscalização e o destino da embalagem. A lei exige ao fabricante de agrotóxicos: a obrigatoriedade do receituário agrônomo para venda de agrotóxicos ao consumidor; o registro de produtos nos Ministérios da Agricultura e da Saúde e; o registro no IBAMA. O descumprimento desta lei resulta em multas e reclusão.</p>
<p><b>3 - Lei da Exploração Mineral</b> (Nº 7.805, de 18/07/1989):</p>	<p>Regulamentou as atividades de garimpagem, obrigando que haja licença ambiental prévia, sem a qual estará configurado crime ambiental. Havendo danos ao meio ambiente a atividades poderá ser suspensa. Àquele que recebe a autorização de exploração dos minérios (titular) recai a responsabilidade pelos danos.</p>
<p><b>4 - Lei da Política Agrícola</b> (Nº 8.171, de 17/01/1991):</p>	<p>Determina que a proteção do meio ambiente deve ser um instrumento da produção agrícola, determinando ao poder público que discipline e fiscalize o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora, além de: realizar zoneamentos agroecológicos para ordenar a ocupação de diversas atividades produtivas; desenvolver programas de educação ambiental; fomentar a produção de mudas de espécies nativas; e demais atividades necessárias à proteção do meio ambiente.</p>
<p><b>5 - Lei da Engenharia Genética</b> (Nº 8.974,</p>	<p>Estabelece normas para cultivo, manipulação e transporte de organismos modificados, disciplinando a comercialização, o consumo e a liberação no meio ambiente. O controle das atividades de qualquer produto geneticamente modificado no país é realizado pelos Ministérios: do Meio Ambiente, da Saúde e da Agricultura. A</p>

de 05/01/ <b>1995</b> ):	lei exige que as entidades que utilizam técnicas de engenharia genética criem Comissão Interna de Biossegurança. Essa Comissão tem dentre suas funções a de esclarecer aos trabalhadores e à comunidade as questões relacionadas à saúde e segurança da atividade.
<b>6 - Lei de Recursos Hídricos</b> (Nº 9.433, de 08/01/ <b>1997</b> ):	Lei que Instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, definindo que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, que pode ter usos múltiplos (consumo humano, produção de energia, transporte, lançamento de esgotos). A lei determinou a criação do Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos para a coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.
<b>7 - Lei de Crimes Ambientais</b> (Nº 9.605, de 12/02/ <b>1998</b> ):	Esta lei reordenou a legislação ambiental referente à tipificação (conceitos) e sanções de crimes ambientais. A penalização da pessoa jurídica (na condição de autora ou coautora de crime ambiental) passou a ser responsabilizada até a liquidação da empresa, quando criada (ou usada) para facilitar ou ocultar um crime ambiental. A empresa pode ser extinta se não promover a recuperação do dano ambiental e sofre multas que variam de R\$ 50,00 a R\$ 50 milhões de reais.
<b>8 – Sistema Nacional de Unidade de Conservação</b> - (Lei Nº 9.985, de 18/07/ <b>2000</b> ):	Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

Como registrado, a CF/88 consagrou princípios ambientais que não só fortaleceram leis ambientais já existentes, mas também determinou a elaboração de outras. Algumas foram promulgadas no ano seguinte a promulgação da CF/88, como a Lei que criou o IBAMA e leis que disciplinaram o uso de agrotóxicos e as atividades de exploração mineral.

As legislações criadas na década de 1990 registram novos avanços, originados a partir da definição da política nacional. O país passou a tratar de forma especializada questões como as de crimes ambientais, engenharia genética. A proteção ambiental é resultado da ação estatal, que cria leis à preservação ambiental, bem como determina o uso racional dos recursos naturais. Observa-se ainda que em 2000 foi estabelecido um Sistema de proteção das unidades de conservação – o SNUC.

A pesquisa sobre a produção legislativa informa que não faltam leis a defesa do meio ambiente. A regulação ambiental brasileira viabiliza maior exercício da cidadania na relação homem x natureza, o que deve ser garantido por meio das instituições. Dessa forma, não há dúvidas de que a regulação brasileira garante, formalmente, a proteção ao meio ambiente. Então, por que o Brasil registra tantos problemas ambientais? O problema está na falta de efetividade da regulação.

Em razão do objeto e, em especial, o tempo destinado à pesquisa, não foi possível quantificar toda a produção legislativa ambiental do Brasil. Contudo, as leis que foram apresentadas nos Quadros 01 e 02 (anteriores e posteriores a CF/88) seriam, *per si*, suficientes à manutenção e proteção do meio ambiente. E para que a regulação seja efetivada, a atuação das instituições deve ser eficiente.

Considerando-se o dever do estado previsto nas leis ambientais, no primeiro plano, cabe aos órgãos do Poder Executivo, pois é dele a atribuição de cumprir as legislações ambientais, fiscalizar a obediência das mesmas por parte dos particulares. Para determinados institutos, com a liberação de licenças-prévias para instalação de projetos, são as instituições do Poder Executivo, nos três níveis de governos, que analisam os pedidos. As análises exigem a realização de Estudos de Impactos Ambientais (EIA's) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que são apresentados pelas organizações que desejam realizar qualquer atividade que atinge o meio ambiente.

O Poder Executivo também é responsável pela aplicação de sanções administrativas, como as multas, quando são constatadas irregularidades. É comum



haver falhas na atuação das instituições, quer por limitações estruturais, quer pelo fato de prevalecerem aspectos econômicos em detrimento aos aspectos ambientais. Interesses outros, que divergem do papel estatal, são determinantes à atuação das instituições do Executivo.

No segundo plano à garantia da aplicação da regulação ambiental estão as instituições que compõem o Sistema de Justiça. É preciso que os atores que integram as instituições que fazem parte desse sistema observem os aspectos relevantes do mesmo. Nesse sentido, a garantia do Direito Ambiental depende da aplicação correta dos instrumentos. Assim, merece especial atenção a compreensão de tais instrumentos, que estão apresentados a seguir.

### **3.6 Instrumentos jurídicos de defesa do meio ambiente**

O modelo de justiça brasileiro vem criando unidades especializadas, seja pela demanda elevada (como os direitos do consumidor), seja por exigir um nível técnico muito específico (como os direitos ambientais). Em tais situações, os Tribunais instalam Varas Especializadas para viabilizar respostas em um tempo razoável e sentenças eficientes.

A importância da Justiça Especializada é inquestionável e realizada a partir da utilização dos instrumentos jurídicos adequados. Na seara ambiental, há diversos atores que têm legitimidade a essa defesa, dentre os quais se destaca o promotor de justiça. Nessa defesa, há inúmeros aspectos a serem observados.

O meio ambiente é composto pelos sistemas natural (elementos físicos e biológicos) e cultural (o homem e suas práticas). Preservar o meio ambiente significa manter o equilíbrio desses sistemas. A interação entre os elementos que compõem esses sistemas deve ser equilibrada, para que o desenvolvimento da sociedade humana não prejudique as futuras gerações. Esse entendimento fez surgir muitas legislações para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para efetivação da regulação ambiental, o sistema jurídico brasileiro utiliza instrumentos específicos à proteção do Direito Ambiental, destacando-se: o Termo Circunstanciado de Ocorrência Policial; o Inquérito Civil; o Termo de Ajustamento de Conduta; e a Ação Civil Pública, cujas características serão apresentadas a seguir.

### 3.6.1 Termo Circunstanciado de Ocorrência Policial - TCO

O Termo Circunstanciado de Ocorrência Policial foi um dos instrumentos criados para ser utilizado no âmbito da Polícia Judiciária (órgão auxiliar do sistema de justiça). O instrumento substitui a lavratura do auto de flagrante quando ocorrem crimes de menor potencial ofensivo.

O Direito Criminal define que há crime de menor gravidade quando a pena não ultrapassa quatro anos. O propósito da criação do TCO foi o de desafogar o sistema carcerário, pois mesmo havendo flagrante, os autores do crime são apresentados na unidade policial (seccionais e/ou delegacias), assinam o TCO e se comprometem a comparecer no Tribunal de Justiça para uma audiência. Não há prisão.

Um TCO ambiental prevê a defesa jurídica do meio ambiente de crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a partir de reclamações nas Delegacias de Meio Ambiente (DEMA). Essas demandas individuais têm procedimentos especiais disciplinados em legislação especial que criou os chamados Juizados Especiais Criminais.

Normalmente, um TCO é lavrado em razão de haver reclamações na DEMA. Após, é encaminhado ao Poder Judiciário e recebido nas unidades de Juizados Especiais Ambientais, nas quais é transformado em processo judicial. Normalmente, os processos ambientais iniciados por meio de TCO's resultam em sentenças que determinam, isolada ou cumulativamente:

- a) pagamento de multas;
- b) realização de cursos de educação ambiental;
- c) prestação de serviços comunitário.

Em geral, os TCO's lavrados nas DEMA's tratam de crime de poluição sonora. Nestes casos, além das punições descritas acima, é comum a determinação para que o infrator promova o isolamento acústico do ambiente, sejam residências ou estabelecimentos comerciais.

### 3.6.2 Inquérito Civil - IC

O Inquérito Civil (IC) diz respeito a um procedimento administrativo de investigação. Trata-se de instrumento pré-processual, ou seja, é realizado antes do início da ação judicial. A característica desse procedimento é o fato de ser inquisitorial e quem instaura é o Ministério Público. O IC que apura danos ambientais é presidido por um promotor de justiça (pj) e tem por objetivo a obtenção de provas que comprovem o fato. Normalmente, antecede a Ação Civil Pública, e também pode servir para fundamentar um acordo, por meio de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

A instauração de ICs por membros do MP foi discutida durante reunião do Grupo de Estudos Média Sorocaba, em 1980. As discussões foram ampliadas até que houve a inserção do IC na Lei da ACP, acrescentando-se o parágrafo 1º ao art. 8º com os seguintes termos:

O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Dessa forma, pode-se dizer que o inquérito civil está para o promotor de justiça assim como o inquérito policial está para o delegado de polícia, pois o propósito da instauração é investigar. O pj instaura IC quando:

- a) houver registro de reclamação realizada na PJ Ambiental;
- b) houver representação por meio de documento protocolizado à PJ Ambiental informando uma infração;
- c) tomar conhecimento da ocorrência de fato delituoso contra o meio ambiente, agindo de ofício.

A instauração do IC é facultativa, normalmente ocorre quando não há elementos suficientes ao ajuizamento de procedimento judicial. Quando as provas são substanciais, o MP dispensa o IC e ingressa diretamente com a ACP à defesa do meio ambiente, nas duas esferas do Direito, civil e penal.

### 3.6.3 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

A Lei de ACP e o Código de Defesa do Consumidor (CDC) asseguram a possibilidade de realização de acordos. A medida tem por objetivo realizar a composição do conflito e é realizada entre os órgãos públicos legitimados e as pessoas físicas e/ou jurídicas acusadas de cometerem os delitos. O compromisso é realizado por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Nas questões ambientais, o TAC, por vezes, impede (ou encerra) o IC, bem como o ajuizamento de ACP. Ele revela-se como instrumento eficaz à solução dos danos ambientais, significando redução de demandas junto ao Poder Judiciário. Vale ressaltar que a lei da ACP proíbe a minimização da obrigação de reparação do dano ambiental, mas admite que as condições de cumprimento da obrigação levem em consideração as circunstâncias de tempo, modo e lugar, observando-se o caso concreto.

Na prática, o TAC seria uma antecipação de execução da sentença, caso a ACP fosse impetrada. Com a assinatura, o TAC equivale a Título de Execução /Extrajudicial, ou seja, dispensa ação judicial, que tem por objetivo provar a existência do dano ambiental e identificar o responsável. Dessa forma, após a assinatura do TAC, caso não haja cumprimento do acordo, a ação ajuizada será apenas para obrigar a parte a cumpri-lo.

Acerca da Ação de Execução, de acordo com o art. 645 do Código de Processo Civil (Lei 5.869, de 11/01/1973): "*Na execução de obrigação de fazer ou não fazer, fundada em título extrajudicial, o juiz fixará multa por dia de atraso no cumprimento da obrigação e a data a partir da qual será devida*".

Dessa forma, havendo Ação de Execução por descumprimento de TAC, o juízo deve aplicar *astreinte*, que é uma multa diária até que seja cumprida a obrigação, o acordado no TAC. O valor da multa deve ser indicado em cláusula específica no TAC. As *astreintes* não servem para compensar o dano produzido, ao contrário, a multa diária visa forçar o cumprimento da obrigação.

O agente que causou dano ao meio ambiente, ao entender o procedimento, tende a cumprir o TAC para não se pagar *astreinte*, que deve ser fixada em padrões razoáveis, nem tão suave, a ponto de incentivar aquele que causou o dano e fez um acordo a descumpri-lo, nem tão gravosa, a ponto de levá-lo à insolvência ou falência.

Um número cada vez maior de TACs é celebrado por iniciativa do MP, o que demonstra a efetividade e o respeito galgado pelo Ministério Público na sociedade. A responsabilidade de fiscalizar o cumprimento dos acordos requer estrutura institucional no MP, bem como o apoio de órgão parceiros, dentre os quais se destacam as Secretarias Municipais de Meio Ambiente. A publicidade do conteúdo do TAC também é importante, pois o cidadão poderá acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos compromissos nele firmado, acionando o MP quando necessário.

Apresentados os instrumentos de defesa jurídica do meio ambiente, resta informar que as peças de informação (ou reclamações) e ICs arquivados, bem como celebração de compromisso de ajustamento (que de certa forma, os TACs equivalem a um arquivamento implícito), são submetidos ao Conselho Superior do MP.

O Conselho pode homologar o arquivamento ou devolver os autos à PJ Ambiental, solicitando novas diligências. Caso o promotor de justiça não envie as peças ao Conselho Superior, cometerá falta grave. Este envio caracteriza o sistema de freios e contrapesos, prescrito na Lei da ACP.

Diferentemente dos demais legitimados, o MP tem o poder de determinar a apresentação de documentos, exames, certidões e perícias, cuja recusa, omissão ou o retardamento doloso configura crime, de acordo com o art. 10, da Lei da ACP.

#### 3.6.4 Ação Civil Pública – ACP

É comum no sistema de justiça brasileiro o surgimento das chamadas leis especiais, dentre as quais merece destaque a Lei da Ação Civil Pública (ACP) - Lei 7.347, de 24/07/1985 (Anexo 05). Esta lei representou uma verdadeira revolução no sistema ao estabelecer novas regras judiciais à defesa de direitos coletivos, os chamados direitos supraindividuais.

O interesse coletivo era requerido dentro dos limites estabelecidos na Lei da Ação Popular (Lei Nº 4.717, de 29/06/1965), que disciplina a forma de anular ato do poder público, inclusive aqueles que prejudicam o meio ambiente. A Lei Popular confere legitimidade aos MPs (federal e estadual) para ingressar com Ações Judiciais de responsabilização (civil e criminal), mas não trazia instrumentos eficientes para tal.

A Lei Orgânica do MP - Lei Complementar 40/81- utilizou o termo Ação Civil Pública no art. 3º para diferenciar os atos da Ação Penal Pública. Contudo, esse uso causou dificuldades que foram resolvidas com a edição da Lei da ACP, que disciplinou a responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) limitava o ajuizamento de Ações, o que foi resolvido com a Lei da ACP, que trouxe no art. 5º a autorização para o ajuizamento ao MP, à União, aos Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações. Às fundações e associações, a lei determina que tenham sido constituídas há pelo menos um ano, constando nos Estatutos a previsão de prerrogativa de propositura de ACPs.

A Lei que disciplinou o uso da ACP elevou a importância do MP, que foi constitucionalizada com a promulgação da CF/88, determinando a legitimidade do MP às Ações Judiciais Ambientais no art. 129, inciso III. Arantes (2002) destaca que “Mediante mudanças legislativas, ao longo das duas últimas décadas o MP veio acumulando novas e importantes atribuições, dentre as quais se destaca a promoção da ação civil pública”.

Por diversas razões, principalmente a falta de recursos materiais para a propositura de ações, as entidades de defesa ambiental têm tido pouca atuação judicial. Tais entidades buscam no MP o suporte para tal e, atualmente, mais de 90% das ACP’ na defesa do meio ambiente foram ajuizadas pelo MP.

Apesar de termos um sistema democrático, as desigualdades sociais aumentam e a concentração da renda ainda é fato presente. Dessa forma, as políticas ambientais são incipientes e a sociedade civil organizada parece pouco articulada às questões ambientais.

Outro aspecto que merece atenção na Lei da ACP é o fato do MP estar livre de qualquer ônus. Este entendimento está claro no art. 18, que informa:

Nas ações de que trata esta Lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

Além do art. 18 da Lei da ACP, há outros motivos que garantem que o MP não seja onerado por defender direitos sociais, são eles:

a) o MP é uma instituição pública, portanto não pode ter personalidade jurídica; promotores de justiça são agentes políticos do Estado;

b) o MP, ao ajuizar uma ACP, não tem interesse próprio, o interesse é difuso, coletivo ou individual homogêneo (não é titular do interesse, atua como substituto processual, defendendo interesses indisponíveis).

Expostos os instrumentos jurídicos disponíveis à defesa do meio ambiente, entende-se que é a legislação que determina como tal defesa desse ser realizada. A eficiência dos instrumentos depende das instituições. Assim, a garantia da defesa ambiental depende, em última análise da atuação de atores que as integram as instituições da justiça ambiental.

Considerando que essa justiça esta inserida em um sistema, é importante conhecê-lo para compreensão da missão das instituições.

#### 4 MODELO DE JUSTIÇA AMBIENTAL BRASILEIRO

No Brasil, o acesso à justiça social é garantido por meio das instituições que, segundo os princípios constitucionais, buscam a equidade social por meio da aplicação do direitos fundamentais, dentre os quais se inclui o meio ambiente, conforme demonstrado em capítulo anterior desta pesquisa.

A função dos Juízes de Direito é determinar todas as ações necessárias ao restabelecimento do direito que fora prejudicado, o que é concretizado por meio das decisões judiciais. Em casos relacionados a questões ambientais, além das sanções previstas nas legislações, o magistrado está autorizado a tomar decisões que garantam a recuperação do meio ambiente, bem como a conscientização do infrator.

O sistema de justiça é constituído por três instituições: Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas. Por conta dessa configuração, ao se referir as essas instituições, costuma-se utilizar o terno “tripé da justiça”. Contudo, na seara ambiental, não há registro de unidades especiais no âmbito da Defensoria Pública, fato que recebe críticas negativas, pois havendo interesse do particular em ingressar em juízo por uma demanda ambiental, não está garantido àqueles que não possuem recursos para custear os gastos com advogados o direito a recorrer a um defensor público.

Nos Tribunais de Justiça, estão os atores que proferem as decisões nos processos. Segundo a lei, estes atores são inertes, pois agem somente quando provocados. A obrigatoriedade de provocação é a garantia da imparcialidade. Portanto, é preciso acionar o judiciário para que o direito seja alcançado. A atuação de Juízes de Direito na seara ambiental ocorre em todo o país, havendo unidades ambientais especializadas em demandas relacionadas à proteção ambiental. Essas unidades evidenciam o sistema de justiça ambiental brasileiro, como está apresentado neste capítulo.

O Ministério Público tem dupla função: seus membros são fiscais das leis e representantes dos direitos individuais indisponíveis e coletivos. Como discutido anteriormente, o Direito Ambiental é, por excelência, um direito coletivo, razão pela qual o MP é a instituição que o defende judicialmente. Por esta razão, será evidenciado o histórico desta instituição nesta pesquisa.

Pelo fato de ser o fiscal das leis, o MP se configura no principal responsável pela aplicação da regulação ambiental, tendo fundamental importância à garantia de



um meio ambiente sadio. Esta função, associada às características amazônicas, levou a proposta de se analisar as atividades de promotores de justiça ambientais nas capitais do Pará e do Amazonas.

Do ponto de vista jurídico, o sistema de justiça é adequado à realidade social e a institucionalização da justiça reflete um avanço na concretização de direitos. Contudo, cientistas políticos observam que o sistema possui uma lógica de atuação que, por vezes, não diz respeito ao cumprimento de suas missões institucionais, pois não correspondem aos anseios da sociedade frente à ineficiência do sistema.

Na seara da ciência política, o fenômeno é denominado de judicialização da política; segundo ela, as atribuições dos poderes legislativos e executivos estão sendo absorvidas pelo judiciário em razão do excesso de processos referente a tais atribuições. Arantes (2002, p. 132) afirma que “a arena judicial pode se converter em um mecanismo de efetivação dos direitos de uma sociedade hipossuficiente”, e que o MP assumiu a condição de defensor do povo, sendo este o seu papel institucional.

O sistema de justiça brasileiro, a partir dos anos de 1970, registra um número expressivo de Ações Judiciais, o que faz o tempo do processo ser longo. A demora em obter a prestação jurisdicional do Estado é uma questão real em todas as áreas do direito. Na seara do ambiental, há uma especificidade relevante, pois o resultado da demora na chamada prestação jurisdicional do Estado impõe um prejuízo coletivo.

A demora no julgamento dos processos é resultado de um conjunto de fatores, dentre os quais estão atos da gestão institucional. Antes de se tratar dos MPs estaduais e das Promotorias na Amazônia, será apresentado o sistema de justiça no qual estão inseridos.

#### **4.1 A origem da justiça**

É fato que somente leis ambientais não são suficientes, bem como a ação das instituições do Poder Executivo nas três esferas. É preciso que o sistema de justiça funcione e, nesse sentido, as instituições são essenciais, pois são elas que operacionalizam a concretude das regulações ambientais, que possuem um grau de complexidade elevado. E refletir sobre a Justiça Ambiental no Brasil requer o entendimento da origem da institucionalização da justiça.

#### 4.1.1 Justiça institucionalizada

O Sistema de Justiça no Brasil foi permitido a partir do sistema das Capitânicas Hereditárias, em razão da necessidade de Portugal ter um governo na colônia. O sistema garantiria a administração e, conseqüentemente, os interesses do colonizador. Contudo, os excessos dos agentes já se faziam presentes naquela época, nas chamadas alçadas criadas para implementar a justiça.

Existia a figura do ouvidor-mor, que cumpria as funções de Governador-geral que tinha conflitos com os capitães-mores (governadores locais), o que gerava muitos problemas sociais. Diante desses conflitos, Portugal criou os chamados Tribunais de Relação, com o fim de resolver os conflitos políticos e administrativos. Para solucionar conflitos civis e criminais, era preciso ir a Portugal acionar a Casa de Suplicação, que ficava em Lisboa.

Quando a colônia se transformou em vice-reino, o que provocou aumento das relações comerciais internacionais, surgindo uma nova estruturação das relações, inclusive na estrutura legal fundamentada pelas Ordenações (Manuelinas e Filipinas) e em leis específicas que regulamentavam os interesses de Portugal na colônia brasileira. As mudanças resultaram na criação dos primeiros instrumentos jurídicos oficiais: Regimentos, Alvarás, Cartas-régias e Decretos.

As demandas coloniais por uma justiça fundada na igualdade fez com que o rei assinasse o Alvará de Vossa Alteza Real, em 10/05/1808. Este criou e estabeleceu regras de funcionamento à Casa de Suplicação, que é considerada o primeiro Tribunal da Justiça brasileiro, instalado na Bahia com 23 juizes. Somente com a Constituição Imperial surge o Poder Judicial, que iniciou com 17 juizes de direito. O registro no Título 6º foi efetivado da seguinte forma:

Art.151. O Poder Judicial independente, e será composto de Juizes, e Jurados, os quaes terão logar assim no Cível, como no Crime nos casos, e pelo modo, que os Códigos determinarem.

Art.152. Os Jurados pronunciam sobre o facto, e os juizes applicam a Lei.

Art.153. Os Juizes de Direito serão perpétuos, o que todavia se não entende, que não possam ser mudados de uns para outros logares pelo tempo, e maneira, que a Lei determinar.

A Constituição do Império instituiu o Poder Judiciário no Brasil, conferindo aos juizes garantias que são consideradas essenciais ao exercício da função (de

dizer o direito) como a registrada no trecho acima exposto, de que os juízes de direitos seriam perpétuos<sup>20</sup>.

Assim, essa Constituição inicia o processo de institucionalização da justiça. A criação do Poder Judiciário inicia o processo histórico do sistema de justiça, no qual há operacionalização das prescrições legais. Considerando o objeto da pesquisa, a instituição Ministério Público será apresentada, em seguida, de forma mais detalhada em capítulo especial. Segue a apresentação da forma como o sistema de justiça atende ao Direito Ambiental.

## 4.2 Justiça ambiental Brasileira

A importância do meio ambiente, em especial por conta do avanço da regulação ambiental, em especial pela recepção de legislações internacionais, fez com que os Tribunais de Justiça de todo o país instalassem unidades especializadas na matéria ambiental. Essas unidades tratam unicamente de matéria ambiental, sendo desenvolvida uma reorganização e adequação nos Tribunais para efetividade da regulação ambiental.

### 4.2.1 Lei dos Juizados Especiais

Os Juizados Especiais são unidades dos Tribunais de Justiça (federal e estadual) criados para processar e julgar matérias exclusivas de determinadas áreas do direito. As unidades surgiram com o propósito de desafogar o sistema de justiça em razão das Varas Judiciais registrarem um número tão exagerado de processos, que o quantitativo colocava em risco a efetivação da própria justiça.

O sistema entendeu que demandas cíveis de pequeno valor e crimes de menor potencial ofensivo deveriam ser julgados de uma forma mais célere, por meio de um rito específico. Para satisfazer esse entendimento, foi promulgada a Lei Federal N° 12.153/2009, que criou as Varas de Juizados Especiais para atuação nas áreas cível e criminal.

---

<sup>20</sup> Esse benefício é a vitaliciedade, garantindo na CF/88 a membros dos Tribunais após cumprimento de estágio probatório (de 02 anos), bem como a não movimentação (transferência).

Esta lei definiu competências aos juízes e determinou que as causas julgadas teriam que observar, na esfera criminal, dentre outras questões, o seguinte:

I – a pena dos crimes a serem julgados não poderia ultrapassar 04 (quatro) anos de reclusão (crimes de menor potencial ofensivo);

II – trouxe o instituto da transação penal;

III – trouxe a possibilidade da composição da lide;

VI – a pena poderia ser substituída por multa e prestação de serviços comunitários;

V – há apenas uma audiência, na qual o réu deverá comparecer com seu advogado, testemunhas e provas.

A lei que criou os juzizados especiais trouxe inovação ao sistema de justiça, no sentido de punir aqueles que cometem crimes de menor potencial ofensivo. Dentre os institutos constantes na lei, a transação penal merece destaque, pois informa que o Juiz de Direito propõe acordo na abertura da audiência, no qual é sugerido ao réu que cumpra uma medida determinada pela autoridade que, se aceita, estará livre do julgamento e, mais, de uma condenação.

A proposta do Juiz de Direito, em geral, diz respeito ao pagamento de multa (que pode ser em espécie ou outro tipo de pagamento, como a doação de cestas básicas) e/ou prestação de serviços comunitários. A aceitação do réu não configura confissão. Portanto, concordando com a proposta, o acusado estará garantindo que não terá antecedentes criminais.

A lei impede que haja nova transação penal, e que seja realizada por um período de cinco anos. Ou seja, se o réu cometer outro crime de menor potencial ofensivo, não poderá transacionar. O mesmo ocorre na composição, quando a proposta é oferecida pelo promotor de justiça (e não pelo juiz) a qualquer momento do processo. A composição representa uma segunda oportunidade que o sistema de justiça oferece ao réu, que poderá decidir que não quer ser julgado.

Os Juzizados foram criados para desafogar o sistema, mas a demanda de Ações nos Juzizados Especiais levou à criação de Varas de Juzizados Especializados. Dessa forma, surgiram Juzizados Especiais do Consumidor, da Fazenda Pública, de Violência contra a Mulher etc. As especialidades são diversas, e variam de um Estado para outro.

Como a Constituição garantiu autonomia integral aos Poder Judiciário, reforçada nas Leis Orgânicas específicas, a criação e a instalação de novas Varas e Juizados dependem, exclusivamente, das articulações dos atores interessados ao convencimento daqueles que ocupam as esferas de poder da gestão institucional.

### **4.3 Varas especializadas e juizados especiais ambientais**

A proposta de criação de Vara de Juizado Especial Ambiental foi, inicialmente, discutida em São Paulo, durante o Primeiro Encontro de Varas de Juizados Especiais, realizado pela Escola Paulista de Magistratura, em 2007. Nesse evento, Juizes de Direito discutiram que a aplicação da pena deveria ter como objetivo a proteção do meio ambiente e a reparação do dano ambiental.

A discussão foi iniciada em 2007, no Estado que possui o maior campo industrial do país, onde está o município com um dos maiores índices de poluição urbana: Cubatão. Mas após realizar pesquisa em HP de Tribunais brasileiros, foi revelado que não surgiram muitas Varas de Juizados Especiais Ambientais, o que significa que a discussão não teve o impacto desejado, o que não se justifica, em razão dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e pela importância da matéria ambiental, formalizada na regulação ambiental, conforme demonstrado no capítulo anterior.

A decisão de criação e instalação de Varas e/ou Juizados especiais, com designação de Juiz de Direito com especialização não é difícil, uma vez que os Tribunais têm autonomia administrativa, funcional e financeira. Como não sofre nenhuma influência externa, as demandas ambientais dependem unicamente da vontade dos magistrados que ocupam a esfera de poder administrativo.

#### **4.3.1 Registros de unidades da justiça ambiental no âmbito federal**

No âmbito federal, os Tribunais de Justiça são divididos por região, são eles:

- I. Tribunal da 1<sup>a</sup> Região Federal: Vara Federal que abrange os Estados: Acre, Amapá, Amazona, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Roraima, Rondônia e o Distrito Federal;
- II. Tribunal Federal da 2<sup>a</sup> Região Federal: Vara Federal que abrange os Estados: Rio de Janeiro e o Espírito Santo;

- III. Tribunal Federal da 3<sup>a</sup> Região Federal: Vara Federal que abrange os Estados: São Paulo e Mato Grosso do Sul;
- IV. Tribunal Federal da 4<sup>a</sup> Região Federal: Vara Federal que abrange os Estados: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;
- V. Tribunal Federal da 5<sup>a</sup> Região Federal: Vara Federal que abrange os Estados: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

As Varas Federais têm jurisdição plena, o que quer dizer que os juízes federais que as presidem podem conhecer, processar e julgar todas as causas definidas na lei como pertencentes à esfera federal, incluindo-se as que envolvem questões ambientais. As ações são realizadas por meio do rito comum ordinário, que possui várias fases e por essa razão o tempo é bem mais longo.

A pesquisa mostrou que não existem Varas de Juizados Especiais Ambientais no âmbito federal. Se houver casos de competência da justiça federal e estiverem previstas nas condições na Lei de Juizados Especiais, no qual há procedimento diferenciado para crimes de menor potencial ofensivo (na esfera criminal) ou causas cujos valores não ultrapassem 40 salários mínimos, o rito será o sumaríssimo, com audiência realizada pelo juiz federal titular da Vara.

Somente no Tribunal da 4<sup>a</sup> Região há registro de Varas Federais Ambientais, são elas:

- a) Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba/PR;
- b) Vara Federal Ambiental de Florianópolis/SC;
- c) Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual de Porto Alegre/RS.

Considerando a amplitude de atuação dos juízes federais e o volume da regulação ambiental, o fato de existirem apenas três Varas com atribuição para assuntos ambientais pode ser considerado um número muito reduzido. Observe-se que apenas em um estado, o de Santa Catarina há vara com atribuição exclusiva na seara ambiental, instalada em Florianópolis. As outras duas, além das questões de Direito Ambiental, atendem as do Direito Agrário e questões residuais, o que significa nestas Varas se julgam assuntos de diversas áreas jurídicas.

#### 4.3.2 Registros de unidades da justiça ambiental no âmbito estadual

Na esfera estadual, a pesquisa revelou que houve criação de Varas e Juizados com atribuições especiais para atuação em questões ambientais em oito Estados da federação. Os registros dessas unidades foram:

- I. Vara Especializada em Meio Ambiente e Questões Agrárias (VEMAGA), do Tribunal de Justiça do Amazonas – instalada em Manaus com jurisdição em todo o Estado;
- II. Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário, do Tribunal do Distrito Federal – instalada em Brasília;
- III. Varas da Fazenda Pública Estadual (e Municipal), Registros Públicos e Meio Ambiente, do Tribunal de Justiça do Espírito Santo – duas unidades, instaladas na capital Florianópolis e no município de Colatina;
- IV. Vara de Interesses Difusos e Coletivos, Fundações e Meio Ambiente e Vara Cível, Comércio, Registros Públicos, Meio Ambiente, Cartas Precatórias Cíveis e de Família, Tribunal de Justiça do Maranhão – duas unidades, instaladas na capital São Luís e no município de Timon;
- V. Escrivânias<sup>21</sup> do Crime, Fazendas Públicas, Registros Públicos e Ambiental, do Tribunal de Goiás – 17 unidades, instaladas em vários municípios;
- VI. Juizado Especial Volante Ambiental (JUVAM), do Tribunal de Justiça do Mato Grosso – com base na capital, com atuação nos municípios de Barra das Garças, Cáceres, Cuiabá e Rondonópolis;
- VII. Juizados Especiais Criminais Ambientais, do Tribunal de Justiça do Pará – seis unidades, instalados nos municípios de Belém, Altamira, Castanhal, Marabá, Redenção e Santarém;

---

<sup>21</sup> Denominação do lugar onde é realizada a administração da justiça. O termo derivou da palavra escrivão (nome do cargo do servidor que realiza os atos de Ofício, no Cartório do Fórum). Escrivania é sinônimo de Vara judicial, pouco utilizado pelos Tribunais. Aqueles que ainda utilizam esta nomenclatura o fazem para identificar Varas menores ou especiais (como as Ambientais, de Registros Públicos etc.); não há um critério padrão para a denominação das unidades dos Tribunais.

VIII. 9ª Vara Criminal; 3ª Vara Cível e 3º Juizado Especial Criminal, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – instalados na capital Porto Alegre, constando na competência questões ambientais.

Como pode ser observado na própria nomenclatura, apenas uma das cinco Varas que tratam de questões ambientais atua especificamente na área ambiental, a VEMAGA, do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Considerando a abrangência da pesquisa, no trabalho de campo, houve visita a esta Vara, sendo verificado que a quantidade de processos é enorme. A demanda de trabalho fez com que a jurisdição da VEMAGA fosse reduzida à capital Manaus em 2013, conforme consta no Relatório de Trabalho de Campo (Anexo I da dissertação).

O Tribunal do Mato Grosso trouxe uma inovação com o JUVAM, o caráter volante desse juizado. Ter uma estrutura para o atendimento especializado em cada município seria o ideal, contudo o custo elevado da montagem e manutenção dessas estruturas impede que os Tribunais disponibilizem os recursos de seus orçamentos à implantação. Em 2011<sup>22</sup> o JUVAM foi desativado, o que representou um retrocesso, pois o modelo utilizado no Estado do Mato Grosso representou uma possibilidade de superação das dificuldades de efetivação do Direito Ambiental. O ato de desativação provocou mudanças na titularidade do Juiz de Direito ambiental, que passou a atuar em uma Vara Cível, bem como houve movimentação dos servidores a outras unidades do Tribunal do Mato Grosso.

O número de Varas Judiciais especializadas indica que o critério para definição de atuação de Juízes de Direito não traz o meio ambiente como prioridade, pois há poucas Varas com juízes especializados na matéria ambiental. As ocorrências levantadas na pesquisa acerca das unidades da justiça ambiental, especialmente os registros dos TJEs do Amazonas e do Mato Grosso (onde houve redução de área de atuação e desativação, respectivamente) confirmam a dificuldade de implementação de unidades essencialmente ambientais no Sistema de Justiça brasileiro.

A legislação ambiental obriga a participação do MP no polo passivo de uma parte (representando a coletividade) ou como fiscal da lei. Nas duas funções o papel

---

<sup>22</sup> Por meio de contato telefônico foi informado que a desativação ocorreu por ato administrativo do TJE/MT em 2011, sendo as atribuições redimensionadas às competências de outros Juizados.



do membro do MP é fundamental à garantia do cumprimento da regulação ambiental. Considerando que a pesquisa trata da relação entre o trabalho das Promotorias de Justiça Ambientais e a gestão de MPs da Amazônia, haverá apresentação da instituição no próximo Capítulo, com informações sobre o histórico da instituição, estrutura organizacional e dinâmica de funcionamento nas duas esferas (federal e estadual).

O capítulo seguinte ainda apresenta análise sobre a composição dos TJs e MPs estaduais do Amazonas e do Pará e análise comparativa entre as esferas criminal e ambiental, subsidiando o tema que será abordado no capítulo final.

## 5 MINISTÉRIO PÚBLICO (MP)

Para compreender como o Ministério Público assumiu a função de representante dos direitos sociais e ao mesmo tempo exercer o papel de fiscal da lei, dentre os quais está o Direito Ambiental, é preciso conhecer o processo histórico-legal de consolidação da instituição.

### 5.1 Perfil do MP

Os órgãos públicos planejam suas atuações de acordo com as missões institucionais. A história justifica o perfil institucional atual que foi consolidado por meio da produção legal, bem como explica semelhanças e diferenças registradas nos MP's do Brasil.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) informa no Título IV (Da organização dos Poderes) os três poderes da República: Poder Legislativo (Capítulo I); Poder Executivo (Capítulo II); e Poder Judiciário (Capítulo III). O Ministério Público não integra nenhum dos poderes constituídos, está inscrito no *Capítulo IV* da CF/88: Das Funções Essenciais à Justiça e tem sua missão definida no art. 127, o qual registra que:

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.

O MP é uma instituição que tem a importante missão de garantir a devida aplicação das leis e de representar a sociedade frente às demandas sociais, bem como àqueles que tiverem seus direitos individuais indisponíveis ameaçados. Pode-se concluir que a missão do MP é a de promover a justiça, conceituada por Guimarães (2014, p. 381) da seguinte forma:

Conformidade com o direito, o preceito legal. Equilíbrio perfeito que estabelecem a moral e a razão entre o direito e o dever. Poder de julgar, de aplicar os dispositivos legais. A definição consagrada é de Ulpiano: "Justiça é a vontade constante e perpétua de dar a cada um o que é seu". Sinônimo também de Poder Judiciário e de Juízo.

Percebe-se que a missão do MP reflete o conceito de justiça. Assim, seja como fiscal da lei, seja como representante da coletividade, o MP é o responsável pela concretização do direito, ou seja, por realizar justiça.

Aqueles que ocupam os cargos de autoridade ministerial executam a atividade-fim<sup>23</sup>, compondo os órgãos de execução e da administração superior da instituição. A relevância do serviço público prestado pelo MP à sociedade, sua missão institucional, justifica o fato de ser conferido, por meio da Carta Magna de 1988, autonomia funcional, administrativa e financeira à instituição.

## 5.2 Registros sobre a origem da instituição

Estudiosos que investigaram a evolução histórica do Ministério Público costumam registrar a dificuldade de esclarecimento acerca da sua origem. Somente a partir do séc. XIV a evolução da instituição fica bastante clara.

Destaca-se o levantamento histórico de Nascimento (1999, p. 123), que, acerca da origem do MP, ressalta que:

Trata-se por certo de uma instituição cuja existência vem desde a Antigüidade, embora seja tarefa das mais difíceis examinar-lhe as origens em face da escassez de dados e das divergências que cercam o seu estudo histórico.

O autor registra que no séc. V os bispos delegavam seu poder temporal<sup>24</sup> aos “advogados da igreja”, para representá-los nos Tribunais; para alguns autores, a origem do MP está no direito romano, devido ao fato do Imperador Adriano, reinado de 117 a 138 d.C, haver distinguido os Procuradores Caesaris dos Defensores Civitas. Estes eram advogados do Estado em questões fiscais (encarregados de vigiar a administração de bens do Imperador) e aqueles tinham dupla função. Os Procuradores Caesaris exerciam as funções de polícia judiciária<sup>25</sup> e de *denunciadores de crimes*.

---

<sup>23</sup> A atividade-fim do Ministério Público diz respeito às funções de seus membros, que nos MP's estaduais são exercidas por Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça. Na esfera federal, é exercida por Procuradores da República, que interam o Ministério Público da União.

<sup>24</sup> Refere-se ao poder que os bispos tinham de acusação contra aqueles que infringiam as leis canônicas.

<sup>25</sup> Que realizava investigações para descobrir os autores de crimes.

Nascimento (1999, p. 125) revela que desde o Direito romano mais antigo já havia o cargo de *acusador* no processo criminal e por essa razão há pesquisadores que afirmam que a origem do MP estaria no Tribunal de Éforos da Grécia espartana. Nesse Tribunal, os juízes tinham por função contrabalançar o poder real e o poder senatorial<sup>26</sup>, ao mesmo tempo em que exerciam a função de acusar os infratores.

Há quem diga que a origem remonta a uma época bem mais distante, no velho Egito, por meio dos Magiais. Estes eram funcionários do Estado encarregados de denunciar os crimes dos quais tomassem conhecimento e exercer as funções de castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos.

Por conta da dificuldade existente em determinar a *origem do Ministério Público* na antiguidade, os autores que dissertam acerca do assunto e, na maioria das vezes, optam por localizá-la no Direito francês.

Moraes (2008, p. 597) registra a origem da instituição da seguinte forma:

Porém, a maioria dos tratadistas se inclina a admitir sua procedência francesa, sem embargo de antecedentes remotos, por ter-se apresentado na França com caráter de continuidade – *Ce corp de magistrals*, pois, apesar de antes do século XIV, os *procurateurs* ou *procureus du roi* serem simplesmente representantes dos interesses privados dos monarcas ante os Tribunais, quando o processo acusatório foi substituído pelo inquisitório, tornando-se os *procureurs* verdadeiros representantes dos interesses sociais.

A maioria dos teóricos concorda com o entendimento de que o Ministério Público tem origem no diploma legal da monarquia francesa, intitulado Ordenança, de 25 de março de 1302, que foi assinado pelo rei francês Luís IV (o Belo). O rei impôs aos seus procuradores o mesmo juramento dos juízes, proibindo-lhes o patrocínio de outros.

Nascimento (1999) registra que os procuradores do rei defendiam apenas os interesses da coroa. Moraes (2008, p. 59) confirma tal origem, pois “*Em 1302, coube à França criar o Ministério Público, referindo-se aos procuradores do rei. Em 1690, houve um decreto na França que atribuía vitaliciedade aos agentes do Ministério Público*”.

No sistema jurídico francês, até o século XIV, o rei nomeava procuradores, cuja função era a defesa dos interesses privados da coroa, função dos advogados do rei. No século XIV houve a substituição do sistema acusatório pelo sistema

---

<sup>26</sup> Poder dos integrantes do Senado.

inquisitório e o rei passou a nomear procuradores para a defesa dos interesses sociais, que atuavam como advogados da sociedade.

Os procuradores não tinham status de juízes, razão pela qual não tinham assento ao lado da magistratura. Na sala de audiências desenvolviam suas funções sobre o assoalho (*parquet*, em francês) e não sobre o estrado, que era uma espécie de palco no qual estavam os membros da magistratura. Por essa razão os procuradores eram conhecidos como membros do *parquet*.

Nascimento (1999) informa ainda que a história do Direito francês registra que os integrantes do MP exerciam o papel de agentes do rei – *lès gens du roi*. A atuação desses agentes era concebida como a mão do rei. Esta expressão, após a França virar uma República, ganhou outro significado: os integrantes do MP se tornaram a mão da lei. Essa mudança é creditada à analogia ao termo anterior, utilizado na era monárquica.

O MP passa a existir enquanto instituição somente a partir do final do séc. XVIII, quando o registro do cargo de procurador do rei, bem como das funções desempenhadas, passaram a constar na Constituição francesa. O MP começa a ser reconhecido como o fiscal da lei, em razão de sua missão institucional e especial da atuação da área criminal.

Dessa forma, é na França que a instituição encontra base para se desenvolver, exercendo influência na formação do sistema legal de outros países. O registro oficial sobre a instituição em uma carta constitucional ocorreu em 1791. E por conta da história institucional, ainda hoje o MP se destaca por sua atuação na área do Direito Penal.

A instituição foi ganhando prestígio e contemporaneamente o termo *parquet* continuou a ser utilizado para identificar o lugar dos membros do MP, mas perdeu o sentido pejorativo, passando a possuir sentido positivo, nobre. Na contemporaneidade, também a expressão *a mão da lei* passou a ser utilizada na magistratura<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> A Magistratura é a classe dos membros do Poder Judiciário: juízes de direito e desembargadores (nos tribunais estaduais) e juízes federais e ministros (nos tribunais federais e superiores).

### 5.3 O Ministério Público no Brasil

É igualmente difícil definir a origem do Ministério Público brasileiro e nesta unidade são apresentados fatos históricos registrados na obra de Nascimento (1999) sobre a história do Direito. Os primeiros traços da instituição podem ser observados nas Ordenações Afonsinas e nas Ordenações Manuelinas, de 1477 e 1514, respectivamente, do Direito lusitano, cujo cargo citado era o de Procurador dos Nossos Feitos<sup>28</sup>.

A criação de Órgãos da Justiça pela coroa portuguesa foi eliminando a prática da justiça privada e diminuindo o poder dos tribunais eclesiásticos. A história informa que antes de existir a justiça real na colônia brasileira, para se resolver um conflito (resultante de todo e qualquer tipo de reclamação), procurava-se a igreja para que o sacerdote resolvesse a questão<sup>29</sup>.

Os Órgãos da Justiça no Brasil colonial eram denominados *Ouvidorias Gerais*, em que os juízes decidiam, em geral, questões de terra e de ouro. A história registra que em 07 de março de 1609 foi criada a *Relação da Bahia* - composta por dez desembargadores, que decidiam os processos em grau de recurso - primeiro Órgão julgador de 2ª instância<sup>30</sup>. Na *Relação da Bahia* havia o cargo de *Procurador-Geral*, que centralizava em si o poder de oficial<sup>31</sup>.

Havia também os promotores públicos, que executavam as funções da justiça, mas não possuíam nenhuma garantia, nem mesmo independência para exercício das suas funções do cargo. Tratava-se de funcionários que, se desapontassem a Coroa, eram, simplesmente, substituídos.

Nascimento (1999) observa que em 15 de outubro de 1751, foi criado pelo rei de Portugal D. José I o segundo Tribunal para o julgamento de recursos, a *Relação do Rio de Janeiro* (Órgão da Justiça). Este somente foi instalado em 15 de julho de 1752, composto por dez desembargadores, que tinham por função principal dirimir os conflitos provocados pela descoberta de ouro na região sudeste e sul do país. A *Relação do Rio de Janeiro* surgiu em razão do fato de que recorrer à

---

<sup>28</sup> Defendiam os interesses da Coroa Portuguesa na colônia brasileira.

<sup>29</sup> No Brasil colônia, era comum o bispo resolver conflitos, em especial relacionados à posse da terra e exploração de ouro, o que fazia conforme os dogmas da igreja católica. Esse fato deu origem ao dito popular “*Se não está satisfeito, vá se queixar ao bispo!*”.

<sup>30</sup> A parte que perdia no Processo, caso desejasse recorrer da decisão do juiz (sentença), tinha que fazê-lo à *Relação da Bahia*, que era o órgão competente para julgar os recursos.

<sup>31</sup> Determinar diligências, oitiva de testemunhas, entrega de documentos etc.

*Relação da Bahia* implicava gastos elevados, além de grande perigo. Nesse Órgão também havia os *promotores públicos*.

As informações dos cargos criados nos Órgãos da Justiça durante o Brasil colônia são necessárias, pois dinamizam o trabalho de investigação acerca do surgimento do Ministério Público. Os registros constitucionais brasileiros indicam os cargos inerentes à atuação do Ministério Público, o que leva à compreensão de como a instituição surgiu no Brasil.

O primeiro registro constitucional no Brasil no qual há referência acerca das funções do MP pode ser observado na Constituição Política do Império do Brasil, de 25/03/1824, que no art. 48 do Capítulo III – Do Senado, informa que “*No Juízo dos crimes, cuja accusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional*”.

A Constituição de 1824 reservara ao ocupante do cargo de *Procurador da Coroa e Soberania Nacional* a função de *acusador de crimes*, se os acusados não fossem os Ministros de Estado e de Conselheiros de Estado, pois esta acusação era função privativa da Câmara dos Deputados. Assim, não se tratava ainda de uma instituição, pois era apenas um cargo do Poder Executivo. O Código de Processo Criminal, de 1832, reservou uma seção na qual eram estabelecidos requisitos para nomeação, constando as atribuições do cargo de promotor da ação penal.

Em 1843, o Decreto nº 120 regulamenta a formação do Ministério Público. Encontra-se neste Decreto que os promotores da ação penal seriam nomeados pelo Imperador do Município da Corte e pelos Presidentes nas Províncias, por tempo indefinido, e que serviriam enquanto houvesse conveniência ao serviço público. Quando cessasse tal conveniência, seriam demitidos por aqueles que os nomearam. Moraes (2008) afirma que este Decreto regulamentou o MP no Brasil.

Não havia uma instituição, tratava-se de cargos do Poder Executivo. Somente em 1890, o Presidente Campos Salles<sup>32</sup> expediu dois Decretos importantes à consolidação do Órgão. O primeiro foi o Decreto nº 848, que reformulou a justiça no Brasil e o segundo foi o Decreto nº 1.030, que faz o Ministério Público surgir como instituição necessária, ligada ao Poder Judiciário.

No ano seguinte, é promulgada a primeira Constituição da República, em 24 de fevereiro 1891, que não concede independência ao Ministério Público, mas traz

---

<sup>32</sup> Considerado precursor do Ministério Público brasileiro por teóricos da seara jurídica.

mudanças significativas. O texto constitucional o indica no Capítulo V, Seção III – Do Poder Judiciário. O § 2º do art. 58 determina que o Procurador-Geral da República (chefe do MP federal: gestor da instituição) passe a ser escolhido pelo Presidente da República, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal (STF).

A Carta de 1891 também garante eleições internas à presidência dos Tribunais Federais, bem como a organização de suas secretarias. Estes fatores demonstram o alto grau de autonomia que a magistratura passou a possuir desde o início da República. Essa autonomia, mais tarde, também será garantida pelo legislador constituinte ao MP.

A Constituição de 1934 regulou a existência do Ministério Público no Título I (da Organização Federal), retirando a necessidade do Procurador-Geral da República (Chefe da instituição - gestor público) ser nomeado dentre os membros do STF. Foi garantido a membros do MP salários iguais aos dos membros da magistratura e a escolha presidencial dos Ministros do STF e do Procurador-Geral da República passa a depender da aprovação do Senado Federal. Outro dado importante é o fato de que o ingresso na carreira de Promotor de Justiça passa a ser via concurso público.

No texto Constitucional de 1934, o MP vem em capítulo especial (CAPÍTULO VI) como Órgão de Cooperação nas Atividades Governamentais (no Poder Executivo), deixando novamente de integrar o Poder Judiciário. Também consta a determinação de criação do Ministério Público da União, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Estados. Segundo a maioria dos estudiosos, na Constituição de 1934 consolida-se a origem institucional do Ministério Público no Brasil.

Na Constituição de 1937, o MP é referido em poucos artigos em título do Poder Judiciário, os mais importantes são os seguintes:

Art. 99. O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

...

Art. 105. Na composição dos Tribunais superiores, um quinto dos lugares será preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, de notório merecimento e reputação ilibada, organizando o Tribunal de Apelação uma lista tríplice.



O art. 105 trata do quinto constitucional, que prevê o ingresso de membros do MP para exercer as funções de membros do escalão superior nos Tribunais de Justiça, o desembargo (segundo grau de jurisdição: onde são julgados os recursos impetrados contra as decisões das sentenças proferidas pelos juízes de primeiro grau jurisdição). A exigência de aceitação pelo Senado da indicação presidencial para o cargo de Procurador Geral da República (chefe do MP Federal – gestor máximo da instituição) foi retirada, deixando a indicação livre ao chefe do executivo.

Em 1941, ocorre um ato importante, o Código de Processo Penal delegou ao Ministério Público dois poderes: de requisitar o inquérito policial<sup>33</sup> e de solicitar diligências aos órgãos da polícia judiciária. O Ministério Público passa a ser o titular da ação penal, ou seja, somente haverá um processo criminal se, e somente se, um Promotor de Justiça oferecer a denúncia do crime<sup>34</sup>.

A Constituição de 1946 dá título especial (TÍTULO III – DO MINISTÉRIO PÚBLICO), constando determinação de elaboração de Lei Orgânica, exigência de concurso público às carreiras dos MP's Estaduais e garantias de estabilidade funcional e inamovibilidade aos membros, conforme consta nos artigos 125-128, apresentados abaixo:

Art. 125 - A lei organizará o Ministério Público da União, junto a Justiça Comum, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho.

Art. 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível ad nutum.

...

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

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

---

<sup>33</sup> Peça que compõe os autos no processo criminal. Ao investigar um crime, a Polícia Judiciária tem 30 dias para concluí-lo, podendo solicitar prorrogação deste período, uma única vez.

<sup>34</sup> Peça legal obrigatória que inicia o processo criminal. O inquérito policial (IP), após se concluído pela Polícia Judiciária é encaminhado à Justiça, que por sua vez solicita manifestação do MP. Após analisar os autos do IP, o Promotor de Justiça oferece, ou não, denúncia ao Poder Judiciário.

É importante ressaltar que na Carta de 1946 a regra do quinto constitucional também servirá aos Estados, é o que constou no Título II – Da Justiça dos Estados, que no art. 124, inciso V, informa que:

Na composição de qualquer Tribunal, um quinto dos lugares será preenchido por advogados e membros do Ministério Público, de notório merecimento e reputação ilibada, com dez anos, pelo menos, de prática forense. Para cada vaga, o Tribunal, em sessão e escrutínio secretos, votará lista tríplice. **Escolhido um membro do Ministério Público**, a vaga seguinte será preenchida por advogado; (grifos nossos)

Em 1951, em razão da atuação relevante como órgão agente e interveniente nos processos, principalmente naqueles referentes ao Direito criminal, o *Ministério Público da União torna-se uma instituição*, criada pela Lei Nº 1.341, integrado pelos Ministérios Público Federal, Eleitoral e do Trabalho. Após 10 anos, em 26 de novembro de 1965, a Emenda Constitucional nº 16 garantiu independência ao Ministério Público em relação aos demais Poderes.

A Constituição de 1967 recoloca o MP dentro do Poder Judiciário, praticamente sem alterar o texto anterior (Seção IX, do Capítulo VIII – Do Poder Judiciário – arts. 137 ao 139). Dois anos mais tarde, a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 volta a posicionar o MP dentro do Poder Executivo, com a novidade de previsão de Lei Complementar (de iniciativa do Presidente da República) para estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização dos MP's estaduais. A lei foi promulgada somente em 14 de dezembro de 1981 - Lei Complementar nº 40, chamada de Estatuto do Ministério Público Nacional.

Finalizando os registros nas constitucionais acerca do Ministério Público, o texto da Constituição de 1988 o traz no CAPÍTULO IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA, Seção I - DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O artigo principal é o 127, no qual está o conceito atual do MP, conforme descrito abaixo:

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.

O art. 127 positiva a dupla função do MP, a de fiscal das leis brasileiras e a de defensor dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, fazendo com que o

MP seja reconhecido como representante da sociedade à garantia dos direitos sociais. O texto da CF/88 situa o MP em capítulo especial, fora da estrutura do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e garante total autonomia à instituição

Houve ampliação das funções referentes às atividades desempenhadas pelos membros à defesa dos direitos e das garantias constitucionais. O texto constitucional indica a relevância da missão do MP, que abrange as esferas da União e Estados da seguinte forma:

a) MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, que compreende as instituições:

1 – *Ministério Público Federal* (chefiado por um de seus membros que exerce a função de *Procurador Geral da República* - gestor máximo da instituição);

2 - *Ministério Público do Trabalho* (chefiado por um de seus membros que exerce a função de *Procurador-Geral do Trabalho* - gestor máximo da instituição);

3 - *Ministério Público Militar* (chefiado por um de seus membros que exerce a função de *Procurador-Geral da Justiça Militar* - gestor máximo da instituição);

4 - *Ministério Público do Distrito Federal* (chefiado por um de seus membros que exerce a função de *Procurador-Geral de Justiça* - gestor máximo da instituição).

b) MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS (chefiados por um de seus membros, que exerce a função de Procurador-Geral de Justiça – gestor máximo da instituição).

O mandato<sup>35</sup> do gestor (chefe da institucional) é de 02 (dois) anos, mas a forma de ocupação da função diverge nas duas esferas. Na esfera federal, a escolha é realizada diretamente pelo Chefe do Executivo – o Presidente da República. O escolhido será sabatinado pelo Senado Federal, que aprovará ou não a escolha. Se o Senado aprovar, o escolhido é nomeado para o cargo, caso contrário, o Presidente fará nova escolha.

Na esfera estadual, há eleição para Procurador-Geral de Justiça no âmbito interno, votando procuradores e promotores de justiça. Após a eleição, a lista tríplice contendo o nome dos 03 mais votados é encaminhada ao Governador para a escolha do Procurador-Geral de Justiça, que será o chefe da instituição por 02 anos.

---

<sup>35</sup> As regras gerais para o exercício da função dos chefes de MPs estão disciplinadas na CF/88. O detalhamento do processo eleitoral está prescrito na Lei Orgânica da instituição (há uma para o MP federal e cada MP estadual produz a sua).

A partir da CF/88, o MP vem ampliando sua atuação e a sociedade tem buscado esta instituição para representá-la em ações judiciais que visam à garantia de direitos sociais. Poucos autores analisam a atuação do MP, sendo mais comum análises acerca dos Tribunais de Justiça.

Na literatura forense, Da Ros (2009, p. 50) indica a importância de estudos acadêmicos acerca do MP, expressando grande importância institucional e a falta de uma padronização de atuação dos membros nas duas esferas (nacional e estadual), ao expor que:

A pujança institucional do Ministério Público brasileiro pode ser apontada como um estímulo a mais para que futuras pesquisas se desenvolvam neste campo. A comparação com outras realidades nacionais e entre as diferentes realidades regionais existentes no Brasil poderia auxiliar diretamente neste sentido.

Considerando a diversidade do Brasil, é fato que a atuação dos membros do MP divergem. Não é possível afirmar que membros dos MPs da região sul do país têm demandas idênticas às registradas na região Norte. Portanto, a observação de Da Ros (2009) tem relevância. Contudo, a unidade institucional determinada pela CF/88 e Leis Orgânicas promoveu uma formatação padrão do desenho institucional, o que dificulta uma atuação regionalizada.

A legislação estabelece uma forma padrão de funcionamento conforme será discutido a seguir.

#### **5.4 Desenho institucional dos MPs Estaduais**

Em que pese a CF/88 ter garantido autonomia administrativa, funcional e administrativa, o fato dos MPs registrarem, praticamente, as mesmas estruturas administrativas produz um padrão de atuação. O art. 129 da CF/88 destaca a atuação do membro do MP, definindo de forma ampla suas atribuições:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- 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;

...

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

...

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

A CF/88 definiu os níveis de atuação dos membros do MP, estabelecendo as competências gerais às duas esferas (federal e estadual), que devem ser exercidas com total autonomia. A estrutura organizacional disponível ao exercício dessas atribuições requer o conhecimento das legislações que disciplinam a estrutura interna e a atuação das esferas de gestão.

Na gestão dos MPEs, foi mantida pela CF/88 a ligação política com o Executivo, uma vez que é o chefe do executivo que decide quem exerce o cargo de chefe da instituição de procurador-geral de justiça. Alguns analistas entendem que essa escolha retira parte da autonomia, bem como compromete a atuação dos membros, pois procuradores e promotores de justiça estão subordinados unicamente à lei, mas administrativamente há subordinação à esfera de gestão, à Administração Superior.

A estrutura organizacional mantém uma base comum em todos os MPEs, o que faz o desenho institucional divergir muito pouco de um Estado para outro. Inicialmente, a gestão era exercida por quem ocupava o cargo de Procurador-Geral do Estado<sup>36</sup>, que era escolhido pelo governador dentre um magistrado do escalão superior do Tribunal de Justiça Estadual, ou seja, era escolhido um desembargador para chefiar o MPE. Este poderia propor a nomeação, remoção e demissão de promotores de justiça ou de curador (cargos dos membros dos MPEs), sendo possível, inclusive, a nomeação de cidadãos que não possuíam graduação em Direito.

A indicação do governador à gestão do MPE foi mantida por oito anos, depois houve redução para quatro anos. Atualmente, a Lei Orgânica Nacional do MP determina que o gestor institucional permaneça no cargo por dois anos, autorizada uma recondução. A nomenclatura do cargo de chefe institucional é de Procurador-Geral de Justiça e a nomeação continua sendo realizada pelo Governador.

---

<sup>36</sup> Atualmente, o ocupante deste cargo tem a função de chefiar a Procuradoria Geral do Estado - Órgão do Poder Executivo que tem a missão institucional a representação judicial (defesa do Estado em Juízo) e de consultoria jurídica do governo (assessora as decisões do governador).

As Constituições Estaduais acompanharam todas as alterações ocorridas na esfera federal e registraram o que prevê a CF/88 ao MP Federal. Dessa forma, as Constituições Estaduais também inscrevem os MPs em capítulos especiais, fora da esfera dos três poderes constituídos, igualmente assegurando a autonomia aos membros no exercício da função; Dentre as suas funções, destaca-se a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Desde a CF/88, Promotores e Procuradores de Justiça executam a atividade de fiscal da lei, interferindo sobremaneira nas ações do Poder Executivo estadual com o fim de garantir os direitos sociais. No desenho institucional, durante décadas, a autonomia administrativa, funcional e financeira reinou soberana, pois a CF/88 conferiu poderes aos MPs nas duas esferas (federal e estadual) para criarem cargos e funções, definir vencimentos e gratificações, decidir o próprio planejamento orçamentário e definir o plano de carreira de seus integrantes (servidores e membros).

As prerrogativas constitucionais, além de garantirem o exercício da função sem vinculação aos demais poderes, se justificam pelo argumento de garantir que a instituição atue sem interferências externas, indicando que o ideal de justiça impõe a necessidade da presença do Poder Judiciário (um Juiz de Direito) e do Ministério Público (um promotor de justiça), em cada município que seja uma comarca.

A divisão administrativa do MPEs se difere da utilizada pelo Poder Executivo, o que causa problemas aos procedimentos judiciais, especialmente em relação à Polícia. Há registro de delegados de polícia de determinados municípios vinculados a uma sede administrativa diversa da que o Tribunal e o MP do mesmo município. Essa ocorrência é prejudicial aos trabalhos do sistema de justiça.

A ausência de promotores de Justiça em municípios-comarca também é significativa nos dois estados, bem como a falta de servidores. Merece destaque a carreira dos membros de MPEs, iniciada no cargo de promotor de justiça substituto.

Após a conclusão de estágio probatório<sup>37</sup>, ocorre o vitaliciamento, quando a autoridade se torna promotor de justiça de 1ª Entrância<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Aos membros do MP, assim como ocorre com magistratura brasileira, o tempo de estágio probatório permanece de dois anos, em que pese haver alteração para três anos em todas as demais carreiras do serviço público.

<sup>38</sup> O critério de definição para que um município seja de 1ª ou de 2ª entrância é o número de habitantes. Em todos os Estados só há uma Comarca de 3ª entrância: a capital.

O vitaliciamento corresponde a estabilidade e a partir dele, a cada dois anos, avança-se na carreira por meio dos critérios de antiguidade e de merecimento, alternadamente. Assim, o promotor de justiça subirá a 2ª entrância e a 3ª entrância. Ao chegar neste estágio da carreira, a autoridade exercerá suas atribuições na capital, podendo chegar ao último nível se ocupar o cargo de procurador de justiça<sup>39</sup>.

Em muitos Estados da federação, a ascensão na carreira é disputada, principalmente em razão das condições e estrutura de trabalho, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Nestas regiões, em muitos municípios, o promotor de justiça não tem o mínimo de estrutura para exercer suas atribuições.

Considerando o recorte da pesquisa, será apresentado o quantitativo de autoridades nos TJEs e MPEs do Amazonas e do Pará.

### **5.5 Composição dos Ministérios públicos e dos poderes judiciais no Amazonas e no Pará**

Como demonstrado, não é possível tratar isoladamente as instituições do sistema de justiça, pois o trabalho é realizado conjuntamente. Dessa forma, o sistema de Justiça no Amazonas e no Pará será apresentado considerando dados referentes ao quantitativo de membros dos MPEs e TJEs.

A metodologia da pesquisa previu, inicialmente, utilização de dados fornecidos pelos Departamentos responsáveis pela lotação dos membros nos dois MPEs. Houve fornecimento de dados pelo MPE do Pará, mas foi observado que há variações constantes e não houve disponibilidade dos dados por parte do MPE do Amazonas. Verificou-se ainda que os portais da transparência nas HP oficiais dos dois MPEs não inviabilizam os dados de forma clara.

Dessa forma, optou-se por dados obtidos apenas em fontes secundárias, coletados nos Relatórios Conclusivos das Inspeções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizadas pela Corregedoria Nacional, que procedeu a inspeções apenas em dois MP estaduais da região Norte: no Amazonas e no do Pará.

A análise se refere ao quantitativo de membros dos MPEs e dos TJEs, indicando o panorama geral do sistema de justiça em relação às duas instituições

---

<sup>39</sup> Membros que atuam nos processos em grau de recurso, quando as partes não aceitam a decisão do juiz de primeira instância (a sentença). Um procurador de justiça nos MPs estaduais equivale a um desembargador nos TJs estaduais.

nos dois Estados. Observe-se que a pesquisa se restringe ao primeiro grau de jurisdição dos TJEs e a seu correspondente nos MPEs.

A Tabelas 01 informa o quantitativo de magistrados e a Tabela 02 o de promotores de justiça no Amazonas.

**Tabela 1** - Quantitativo de Juízes de Direito no Estado do Amazonas

<b>Entrâncias</b>	<b>Nº de Comarcas</b>	<b>Nº de juízes de direito</b>
3º entrância	01 (a capital)	83
2º entrância	36	69
1º entrância	41	
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>152</b>

**Fonte:** Relatório do CNMP (2010).

**Tabela 2** - Quantitativo de promotores de justiça no Estado do Amazonas

<b>Entrâncias</b>	<b>Nº de Comarcas</b>	<b>Nº de promotores de justiça</b>
3º entrância	01 (a capital)	74
2º entrância	36	29
1º entrância	41	51
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>154</b>

**Fonte:** Relatório CNMP (2010).

Considerando os números das tabelas acima, verifica-se que há ausência de Juízes de Direito em apenas oito municípios/comarca do Amazonas, uma vez que o Estado possui 77 comarcas (do interior) com 69 Juízes de Direito. Já o número de pjs está acima do número de comarcas, são 80 promotores de justiça.

Na capital Manaus, verifica-se a presença de 83 Juízes de Direito e de 74 pjs, o que significa que há desequilíbrio nas atividades da justiça, pois as Varas Judiciárias possuem apenas um juiz titular. Este desequilíbrio é positivo ao sistema de justiça, uma vez que há mais de um pj atuando em Varas Judiciais.

Os números do Pará estão nas Tabelas 3 e 4.



**Tabela 3** - Quantitativo de Juizes de Direito no Estado do Pará

<b>Entrâncias</b>	<b>Nº de Comarcas</b>	<b>Nº de juizes de direito</b>
3º entrância	01 (a capital)	96
2º entrância	43	108
1º entrância	64	127
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>321</b>

**Fonte:** Relatório do CNMP (2011).

**Tabela 4** - Quantitativo de promotores de justiça no Estado do Pará

<b>Entrância</b>	<b>Nº de Comarcas</b>	<b>Nº de promotores de justiça</b>
3º entrância	01 (a capital)	85
2º entrância	43	99
1º entrância	64	102
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>286</b>

**Fonte:** Relatório do CNMP (2011).

O Pará apresenta mais Juizes de Direito que promotores de justiça, indicação de desequilíbrio no sistema de forma negativa na capital, pois há promotores de justiça atuando em mais de uma Vara Judicial. Verifica-se a presença de 96 Juizes de Direito e de 85 promotores de justiça.

Nas comarcas do interior, os dados do CNMP indicam que, apesar de haver 201 pjs atuando nas 107 comarcas de 1ª e de 2ª entrâncias, o Pará possui 36 municípios sem sistema de justiça, pois 36 municípios não são comarcas, ou seja, não possuem sistema de justiça (ausência de Juiz de Direito e de promotor de justiça).

Considerando-se que as Varas Judiciais são presididas por um único Juiz de Direito e que há obrigatoriedade da atuação de um promotor de justiça junto a cada Vara Judicial, o panorama geral é comum nos dois Estados. Esse panorama revela que faltam promotores de justiça e Juizes de Direito no Pará e no Amazonas, revelando uma limitação ao exercício da justiça. Resta saber como é tratada a esfera ambiental.

## **6 JUDICIALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E OS MPs ESTADUAIS NA AMAZÔNIA**

O MP, por força constitucional, representa a coletividade, sendo dele a maior competência de acionar o Poder Judiciário à garantia dos chamados direitos coletivos e individuais indisponíveis. Na contemporaneidade, essa representação ficou mais evidente em razão do aumento das demandas sociais.

Há poucos estudos acerca do MP na atualidade, principalmente a respeito da evolução da instituição após a Constituição de 1988, que lhe garantiu uma nova configuração, desligando-o definitivamente da função de representar o Estado. A partir da década de 1970, após ocorrerem diversas conferências nacionais do MP, seus membros reivindicaram a verdadeira vocação institucional, até então vinculada fortemente à tradição de promover as ações penais. Essa tradição associava a atuação dos membros do MP às questões relativas a crimes.

Até 1988, o MP funcionava como representante do Estado e como representante do interesse público, integrando ora o Poder Executivo, ora o Poder Judiciário. A literatura histórico-jurídica brasileira informa que o MP foi consolidado na promoção do interesse público por meio da Constituição Federal de 1988.

No que se refere à defesa ambiental, a CF/88 o MP já traz a titularidade da função ao MP, indicando dois instrumentos jurídicos que conferiram à instituição tal função: a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81 – Anexo 04) e as Leis Orgânicas dos MPs. Aquela concedeu ao promotor de justiça titularidade na defesa do meio ambiente e estas confirmaram o dever de atuação dos membros do MP na defesa do Direito Ambiental, quer como propositor da ação judicial, quer na função de fiscal de lei.

Em 1985, outro instrumento jurídico ampliou a atuação do MP na seara ambiental, foi a Lei da Ação Civil Pública - Lei 7.347/85 (Anexo 05). Este instituto jurídico forneceu ao MP poderes para pleitear na justiça os direitos sociais e com a promulgação da CF/1988 houve a consolidação do MP na defesa integral dos interesses públicos, surgindo outras legislações importantes.

Entende-se também que somente a partir da CF/88 o meio ambiente passou a ser entendido como direito coletivo no Brasil, inserido definitivamente no rol dos

direitos sociais, integrando os chamados direitos indisponíveis. Assim, o sistema de justiça deve operar com o propósito de garantir também esse direito.

Considerando o índice de desobediência, as leis ambientais no país, a sistemática de funcionamento das legislações ambientais, que definem as regras do jogo, depende do trabalho realizado pelas Promotorias de Justiça (PJ's) Ambientais, pois é por meio da atuação dos promotores de justiça (pj's) ambientais que a defesa do meio ambiente é concretizada.

Atendendo a orientação acadêmica, a análise da atuação dos pj's no âmbito da Região Amazônica foi considerada em dois Estados: Amazonas e Pará, limitando-se às capitais. O recorte do território foi definido em razão do tempo previsto à pesquisa, bem como em razão de haver pjs com atribuições exclusivas na área do Direito Ambiental apenas nas capitais Manaus e Belém. Fontes secundárias foram utilizadas à obtenção de dados, especialmente os Relatórios de inspeção do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>40</sup>, órgão de controle das atividades institucionais de gestão e de execução da atividade-fim.

Conforme justificado na Introdução deste trabalho, a análise foi referente ao Amazonas e Pará, com recorte às capitais. Dessa forma, faz-se necessária a apresentação da composição dos MPs nesses Estados.

## **6.1 Promotorias de justiça nas capitais do Amazonas e do Pará**

A tabela abaixo apresenta as PJs existentes nas duas capitais, divididas por área de atuação<sup>41</sup>. O agrupamento das PJs nas sete divisões apresentadas na tabela foi realizado de acordo com as nomenclaturas disponíveis na HP dos MPs estudados, fazendo-se adequações de acordo com as áreas do Direito.

Aquelas que não tinham como se enquadrar na proposta apresentada foram contabilizadas como *outras subdivisões*.

---

<sup>40</sup> Resultado de inspeção realizada no Amazonas (de 09 a 14 de novembro de 2009) e no Pará (de 17 a 21 de maio de 2010), concluídos em junho/2010 e junho/2011, respectivamente.

<sup>41</sup> A listagem das PJ's está disponível em HP oficiais das instituições. A divisão por área é utilizada pelo do MP do Pará e foi obtida após consulta a servidores que atuam nos setores de distribuição de processos. Há várias subdivisões para cada uma das sete divisões apresentadas na Tabela 7.

**Tabela 5 - Distribuição das PJs nas capitais Manaus e Belém**

	<b>Manaus</b>	<b>Belém</b>
PJs Criminais	32	37
PJs Cíveis	11	16
PJs de Defesa Comunitária e da Cidadania	11	13
PJs Constitucionais	06	09
PJs da Infância e Juventude	06	09
PJs de Ações Constitucionais e da Fazenda Pública	-	05
PJs Distritais	-	10
Outras subdivisões	16	-
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>99</b>

**Fontes:** [www.mp.pa.gov.br](http://www.mp.pa.gov.br) e [www.mp.am.gov.br](http://www.mp.am.gov.br)

A Tabela 5 informa que o MP do Amazonas possui 82 PJs instaladas na capital Manaus e o do Pará tem 99 PJs instaladas em Belém. As Tabelas 3 e 4 informaram que 74 pjs atuam em Manaus e 85 em Belém, respectivamente, o que significa que há promotores atuando em mais de uma PJ nas duas capitais.

Algumas PJs são identificadas como especializadas em suas nomenclaturas. Contudo, na realidade todas as PJ's instaladas na capital se referem a áreas específicas do Direito. Portanto, todas são especializadas. Mas isso não significa que os pjs titulares possuem especialização acadêmica na área que atuam, pois o fato de um promotor atuar em uma área específica do Direito é resultado de ascensão funcional.

A carreira é iniciada em Comarcas de 1ª entrância, nas quais há um único promotor de justiça. Havendo interesse do promotor, ele realiza inscrição para ascender na carreira quando a gestão informar que abriu vaga. Se atender aos critérios, subirá passando a atuar em uma Comarca de 2ª entrância. Nestas Comarcas pode haver algumas PJs especializadas. Quando chegar na 3ª Entrância, ou seja, na capital, atuará somente em PJs especializadas.

A autonomia dos MPs propicia que cada instituição decida quantas PJs devem ser instaladas e quais serão suas nomenclaturas. A exemplo, no MP do Amazonas as PJs Constitucionais recebem a nomenclatura de Promotorias de Justiça Especializada na Proteção e Defesa dos Direitos Constitucional do Cidadão

(PRODEDIC) e no Pará as mesmas PJs são chamadas de Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais Fundamentais, Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (PJDCFDPPMA).

A respeito da delimitação dos assuntos nos quais os pjs atuam (as atribuições), também não há normatização. É comum haver pedidos junto à gestão (Administração Superior) para mudança nas nomenclaturas, o que implica, normalmente, em mudança na área de atuação, com ampliação ou redução de atribuições.

As propostas de criação de novas PJs são avaliadas pelo Colégio de Procuradores que, decidindo positivamente, determina a instalação dos novos cargos por meio de Portarias. Essa prerrogativa cria mudanças constantes no desenho institucional, havendo uma espécie de competição entre os pjs da capital para aumento dos cargos com o fim de reduzir o volume de processos nos quais atuam.

A criação de novos cargos, ou seja de novas PJs, promove a necessidade de mais promotores. E não sendo viabilizado concurso, ocorre acumulação de PJs, o que resulta em ganho financeiro à autoridade. Esses problemas também atingem as Comarcas do interior<sup>42</sup>. O mesmo ocorre em relação aos servidores de apoio das Promotorias, mas a estes não há pagamento de acumulação de PJs. E outra característica institucional relacionada à variedade de áreas de atuação é a rotatividade de promotores de justiça nas PJs, bem como de servidores.

A seguir são informados dados referentes às áreas Criminal e Ambiental das duas capitais. A decisão em apresentar dados das PJs Criminais como base comparativa em relação às PJ's Ambientais foi em razão da seara criminal ser a área de atuação por excelência dos promotores de justiça. Conforme consta no histórico da instituição apresentado no Capítulo anterior, a origem do MP se dá com a prática de denunciar atos criminosos e hoje as PJs Criminais são consideradas o coração do MP.

Considerando a falta de informações específicas nas HP oficiais, bem como a definição por parte da orientação acadêmica de uso de fonte secundária na pesquisa, os dados sobre o trabalho das PJs nas duas esferas (criminal e ambiental) constam nos Relatórios de Inspeção do Conselho Nacional do Ministério Público

---

<sup>42</sup> Em consulta ao Departamento de Atividades Judiciais (DAJ) do MP do Pará, o servidor responsável informou ser comum haver um pj respondendo por até 04 municípios.

(CNMP). O mesmo ocorre para dados referentes à estrutura de trabalho, à produção dos pjs e registros fotográficos.

#### 6.1.1 Promotorias de Justiça Criminais de Manaus e Belém

Nas PJ's de Manaus foi possível identificar oito áreas de atuação na seara criminal e em Belém foram identificadas sete. A distribuição das 82 PJs de 3ª entrância do MP do Amazonas pelas diversas áreas do Direito não segue um agrupamento por área jurídica (como é feito no Pará).

**Tabela 6** - Distribuição das PJs Criminais nas capitais Manaus e Belém

Nomenclatura	Manaus	Belém
Controle Externo da Atividade Policial	02	04
Crimes Contra a Ordem Tributária	-	01
Execuções Penais e Medidas Alternativas	02	05
Crimes Comuns	13	18
Auditoria Militar / Militar	02	02
Tribunal do Juri	04	03
Entorpecentes	03	02
Crimes de Trânsito	02	-
Juizado Especial	04	-
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>35</b>

**Fontes:** [www.mp.pa.gov.br](http://www.mp.pa.gov.br) e [www.mp.am.gov.br](http://www.mp.am.gov.br)

Contabilizaram-se 32 PJ's criminais em Manaus e 35 em Belém. Nas duas capitais, a seara criminal concentra o maior número de pjs, absorvendo quase 40% do total de PJs. Nestas, há maior produção em razão do número de processos ser ainda mais elevado e a área criminal não haver atividade extrajudicial de forma constante, o que propicia pontuação à ascensão funcional. Chamou atenção o fato de haver na HP do MP de Manaus uma Promotoria com a seguinte nomenclatura: Promotoria de Justiça Inominada.

No Relatório de Inspeção, há registros individualizados e gerais acerca das PJs criminais, com informações acerca da estrutura e tecnologias utilizadas pelas autoridades, fatores que são de responsabilidade da gestão institucional. A respeito

dos aspectos gerais da PJs de Belém (Relatório CNMP, 2011, p. 39 e 40), temos os seguintes registros:

A estrutura de pessoal é acanhada e em algumas situações até insuficiente, pois, quando muito, o Promotor de Justiça dispõe de um único estagiário ou um analista, cujo trabalho é compartilhado com outros membros lotados na unidade.

...

A estrutura de tecnologia de informação é precária, sendo comum o Promotor de Justiça dispor tão somente de um computador, este não interligado em rede ou mesmo com acesso à internet.

Acerca da atuação da gestão institucional, constam registros de ausência de fiscalização das atividades dos pjs por parte da Procuradoria-Geral. Situação idêntica foi observada na Corregedoria-Geral do MP do Amazonas. A inspeção do CNMP em Manaus informou que havia quatro PJ's Criminais (14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup> e 17<sup>a</sup>) em prédio do Poder Judiciário (Fotografia 1).

**Fotografia 1-** Prédio do Poder Judiciário em Manaus/AM



**Fonte:** Relatório CNMP ( 2010).

O CNMP criticou a instalação em razão de levar a sociedade à informação equivocada de que as PJ's integram o Poder Judiciário, o que deixou de ocorrer desde a Constituição de 1988. O espaço é mínimo e a divisão foi improvisada. Acerca da 64<sup>a</sup> PJ instalada fórum (RELATÓRIO CNMP, 2010, p. 53):

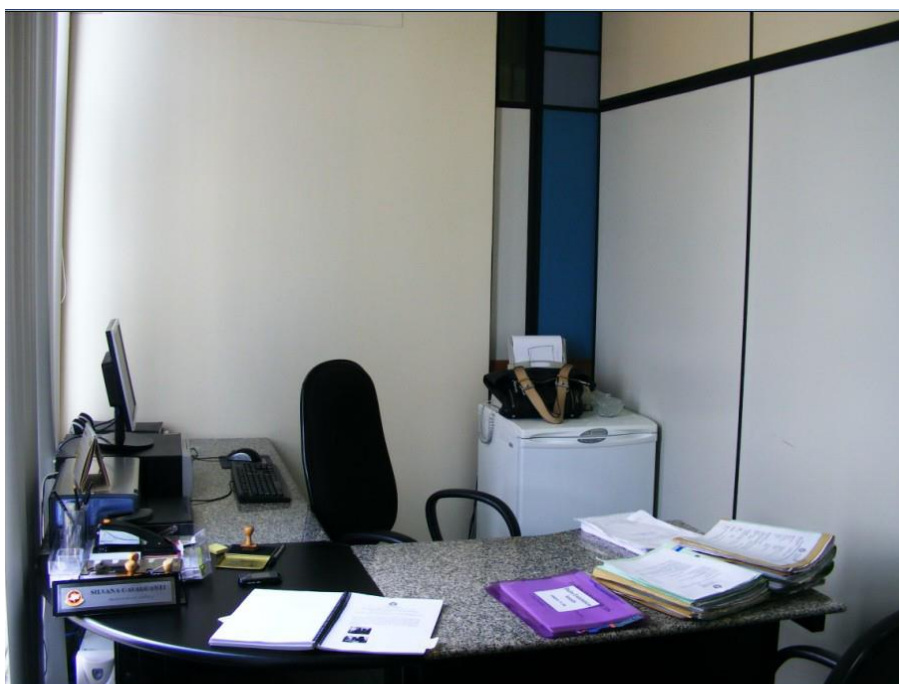
[...] o ambiente carece de uma melhor estrutura e condições de trabalho, haja vista que a Promotora de Justiça atualmente está ocupando um gabinete improvisado, em um canto do cartório judicial, com divisória feita por iniciativa da própria Juíza de Direito.

Há registros fotográficos da inspeção no MP do Amazonas, revelando que a condição de trabalho dos pjs que atuam nos processos gravíssimos, como dos de Tribunal do Júri, em que são julgados os crimes contra a vida, não apresentam a menor adequação às atividades dos pjs.

Neste trabalho, são apresentados alguns registros do CNMP, observando-se a das PJs Criminais e Ambientais. Mas é necessário esclarecer que após as inspeções, no MP do Pará houve reforma do prédio com ampliação de gabinete, bem como o fornecimento de melhores instrumentos de trabalho.

Já no MP do Amazonas, as PJ's que estavam instaladas no fórum foram deslocadas à sede da instituição, conforme consta no Relatório de Campo (Anexo 01 da dissertação).

**Fotografia 2-** Gabinete de PJ Criminal (Tribunal do Júri) em Manaus - MPE/AM



**Fonte:** Relatório CNMP (2010).

Abaixo, temos o registro de outra PJ do Tribunal do Júri que demonstra a quantidade de processos que devem ser analisados por um único promotor de justiça.



MPE/AM

**Fotografia 3-** - Gabinete de PJ Criminal (Tribunal do Júri) em Manaus –**Fonte:** Relatório CNMP, 2010.

A Fotografia 4 é da mesma PJ, registrando outro ângulo do ambiente.

**Fotografia 4-** Gabinete de PJ Criminal (Tribunal do Júri) em Manaus – MPE/AM**Fonte:** Relatório do CNMP, 2010.

As imagens (Fotografia 3 e 4) confirmam o enorme número de processo e também indica falta de organização, havendo dificuldades para acessar o computador em razão da quantidade de processos, que são novos e muito antigos. O espaço foi mobiliado de forma improvisada e os instrumentais são incompatíveis com o que normalmente se verifica nos gabinetes da gestão institucional nos Ministérios Públicos.

A realidade das PJs Criminais em Manaus apresentou inúmeras irregularidades, tendo a inspeção registrou fatos comuns às 32 PJs, dentre os quais:

- a) que há promotores titulares de comarcas de 1ª e 2ª entrância (interior) respondendo em PJ's de 3ª entrância (capital);
- b) que há unidades que não apresentam relatórios à Corregedoria-Geral, descumprindo a Lei Orgânica do MP;
- c) que as visitas e inspeções em instituições de encarceramento (estabelecimentos penais e prisionais comuns e militares, cadeias públicas, delegacias de polícia e entidades de internação de adolescentes) são realizadas de forma irregular, em desacordo ao que dispõem Recomendação do CNMP;
- d) que foram encontradas denúncias assinadas conjuntamente pelo promotor de justiça e pelo estagiário, bem como intimações e Ofícios assinados isoladamente por estagiários e/ou servidores.

Os registros acerca das demais PJs do Amazonas divergem em poucos aspectos das demais. Reclamações a respeito da falta de pessoal foram recorrentes em todas as PJs visitadas pela equipe de inspeção do CNMP, confirmando que a problemática não está restrita às PJs Criminais.

Em Belém, o CNMP inspecionou 29 PJs Criminais e no Relatório não constam registros fotográficos da estrutura física. Constam registros gerais com informações acerca da estrutura e as tecnologias utilizadas pelos membros. Dentre os registros sobre a ocupação dos cargos de PJs Criminais (Relatório CNMP, p. 126) conta que:

Com relação aos membros do Ministério Público lotados nas Unidades antes relacionadas, **foi constatado que a grande maioria dos Promotores de Justiça designados atua em Comarcas ou Unidades diversas das quais são titulares**, com evidente prejuízo

**das atribuições originárias.** Mesmo quando em exercício na própria Comarca de lotação, como é o caso da Comarca de Belém, inúmeros titulares não respondem por suas Unidades das quais são titulares, tudo conforme restou devidamente esclarecido por ocasião da análise da Procuradoria-Geral de Justiça (item 3.1.1). É importante registrar que o **excesso de designações e a ausência de critérios às suas efetivações foram apontados por alguns Promotores de Justiça**, conforme consignado nos respectivos termos de inspeção. (grifo nosso)

Chama atenção o fato de haver registros de reclamações acerca das designações; demonstrando que não há critérios à decisão da Administração Superior (gestão institucional). As designações estão denominadas pelos membros do CNMP como “apontamentos”, tratando-se das designações de pjs do interior para atuarem na capital, que eram escolhidos de acordo com a vontade do gestor.

No que se refere à estrutura física das pjs do Pará (RELATÓRIO CNMP, p. 125), a inspeção informa ser adequada e faz elogios à instituição, como segue:

Na estrutura comum, há duas salas para as secretarias e uma sala de reuniões, além de banheiros. O prédio, em resumo, é condizente com o status dignitatis da Instituição e possui plena capacidade para o desenvolvimento das atividades do Ministério Público.

A estrutura de pessoal não acompanha o *status dignitatis* registrado na avaliação da estrutura física. É o que se conclui com o registro (Relatório CNMP, p. 127) de que “A estrutura de pessoal das Unidades consiste na existência de um ou dois estagiários, para apoio direto ao membro, e servidores de secretaria, os quais atendem a diversos Promotores de Justiça”.

Conclui-se que a estrutura física do MP em Belém foi considerada satisfatória na inspeção, observando-se a precariedade de pessoal. O CNMP identificou itens comuns aos registrados na inspeção de Manaus, como as visitas e inspeções em instituições de encarceramento, que são realizadas de forma irregular. Houve registro de procedimentos em desacordo com as Recomendações do CNMP, bem como o fato de não haver fiscalização efetiva dos Órgãos da Administração Superior (Procuradoria-Geral de Justiça e Corregedoria-Geral) em relação ao trabalho os pjs.

Há também o registro de manifestação de pjs no sentido de precisarem de uma melhor estrutura física e de pessoal, em razão de demanda de serviço. A manifestação é justificável, considerando a realidade (RELATÓRIO CNMP, p. 152)

de 03 PJ's de Direitos Humanos, que foram inspecionadas. A respeito das mesmas, foi registrado que:

Foi verificada a existência, nas Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, de 1.035 (Um mil e trinta e cinco) procedimentos, denominados de procedimentos extrajudiciais, os quais observou-se não possuírem portarias, não conterem a descrição sucinta dos fatos que estão sendo apurados e muito menos o prazo de conclusão. Compulsando-se alguns desses procedimentos, constatou-se que tratam eles, na essência, de denúncias formuladas ao Ministério Público, apontando inúmeros abusos, tais como: violência policial, erros e omissões médicas, desaparecimentos de pessoas ou questões diversas.

Acerca dos procedimentos extrajudiciais (RELATÓRIO CNMP, p. 153) instaurados por promotores criminais, entende-se que:

[...] não se enquadrariam, no entendimento dos membros e do próprio Conselho Superior, nas hipóteses da Resolução CNMP nº 13/2006, que trata do procedimento investigatório criminal, e, tampouco, nas regras da Resolução CNMP nº 23/2007, que disciplina a tramitação do inquérito civil. Na prática, tais iniciativas estão gerando apenas a confecção de meros procedimentos administrativos que nascem, tramitam e se encerram à margem dos sistemas normativos de controle.

O trecho indica que há pj criminal atribuindo tratamento civil a fato criminoso, como há instauração de procedimento extrajudicial quando se deveria encaminhar o caso a uma unidade policial para ser instaurado Inquérito Policial, ou ajuizamento de ação criminal competente, havendo provas suficientes para tal.

#### 6.1.2 Promotorias de Justiça Ambientais de Manaus e Belém

O quantitativo de PJ's Ambientais é muito pequeno nas duas capitais, razão pela qual a exposição de dados é realizada conjuntamente na Tabela 07 (abaixo), constando informações das inspeções do CNMP nestas PJs. Em Manaus, a divisão de área de atuação nas PJ's ambientais é visível na própria nomenclatura: quatro atuam questões relativas ao meio ambiente natural (PJDMA) e duas atuam em questões relativas ao meio ambiente artificial, pois tratam de ordem urbanística (PJDOU).

**Tabela 7 – PJs do Meio Ambiente em Manaus/AM e em Belém/PA**

<b>Pará</b>	<b>Feitos tramitando</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Feitos tramitando</b>
1ª PJDMA	143	18ª PJDMA	21 ICs
2ª PJDMA	(alguns de 1999)	49ª PJDMA	(*)
3ª PJDMA	119	50ª PJDMA	83 ICs
4ª PJDMA	(alguns de 2005)	53ª PJDMA	(*)
		62ª PJDOU	17 ICs (**)
		63ª PJDOU	(*)
<b>Total</b>	<b>262 no Pará</b>	<b>Total</b>	<b>121 no Amazonas</b>

**Fonte:** Relatório CNMP, 2010 e Relatórios CNMP, 2011.

(\*) PJs não inspecionadas.

(\*\*) 133 representações não convertidas em PP's ou ICs (36 sem análise).

As nomenclaturas das PJs ambientais de Belém é a mesma – PJDMA -, sendo a área de atuação definida nas Portarias de criação de cada uma. A 1ª e a 2ª PJ atuam em questões ambientais gerais (meio ambiente natural); a 3ª PJ atua em questões relativas à habitação e urbanismo (meio ambiente artificial) e a 4ª PJ atua junto ao Juizado Especial Criminal do Meio Ambiente.

Os feitos contabilizados nas PJ's Ambientais e Belém incluem as modalidades: Procedimentos Preparatórios (PP's); Inquéritos Civis (IC's); e Ações Civis Públicas (ACP's). Não foram contabilizadas as representações, ou seja, as reclamações que não geraram instauração de procedimentos oficiais porque não foram apreciadas pela autoridade, ou porque a autoridade entendeu que não havia motivos legais para instauração.

Na inspeção do CNMP no MP do Amazonas, destacam-se os seguintes registros sobre as PJs Ambientais (Relatório CNMP, 2010 p. 69 e 70), respectivamente:

As instalações físicas não são adequadas ao pleno desenvolvimento das atividades dos Promotores de Justiça, nos mesmos moldes das demais Unidades situadas na Procuradoria-Geral de Justiça, conforme já anteriormente explanado..

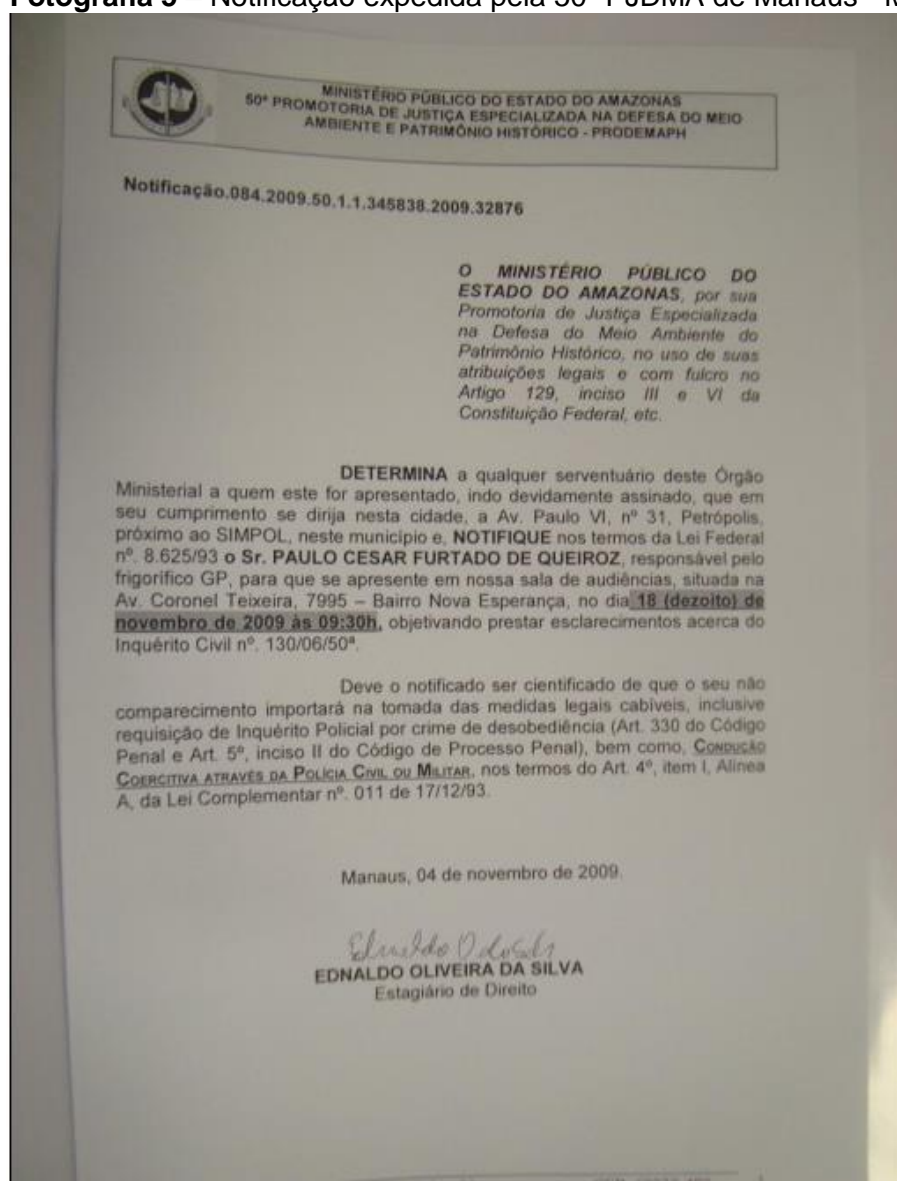
...

A estrutura de pessoal é mínima e, em algumas situações, insuficiente, pois, quando muito, o Promotor de Justiça dispõe de apenas um único estagiário ou um analista, mormente em se levando em consideração que os Órgãos possuem atribuição de defesa do meio ambiente e são também responsáveis pela defesa de um dos maiores patrimônios ambientais do mundo.

Observa-se que os trechos falam de PJs instaladas na capital Manaus, bem como que foram contabilizados apenas os Inquéritos Cíveis, não há informações sobre outros procedimentos. Ressaltou-se que o número de reclamações sem análise, somente na 62ª PJ, foi em torno de 133 representações.

Um fato que chama atenção na inspeção é o registro de atos oficiais realizados por estagiários (Fotografia 5), que não possuem atribuição para exercer qualquer função de autoridade.

**Fotografia 5** – Notificação expedida pela 50ª PJDMA de Manaus - MPE/AM



Fonte: Relatório CNMP (2010).

Sobre a inspeção individualizada de PJ ambiental, consta o registro acerca da 62ª PJDOU de Manaus (Relatório do CNMP, 2010, p. 83):

Completa desorganização dos autos de procedimento preparatório, inquérito civil e representação, que, indistintamente, ficam misturados em prateleiras; em 2009 foram propostas 3 ações civis públicas, firmados 30 TAC's e executados 7 TAC's.

Em Belém, acerca da inspeção individualizada na 1ª PJ Ambiental (Relatório CNMP, 2011, p. 173), consta que:

Na Unidade foram encontrados 143 (cento e quarenta e três) procedimentos em atraso, muitos deles sem nenhuma movimentação ou com tramitação bastante lenta, alguns registrados no ano de 1999, tudo conforme o levantamento efetuado e que está devidamente descrito no respectivo termo de inspeção, cujos dados fornecem não só a fase processual como a movimentação de cada um desses procedimentos. Além disso, protocolados como **procedimentos preparatórios preliminares**, verificou-se que eles, na prática, **não obedecem a qualquer regramento oficial, cuja tramitação segue a conveniência ou interesse do respectivo membro responsável**, o que acaba resultando em **realidades extremamente preocupantes**, como, por **exemplo**, de **feitos que aguardam impulso há mais de 11 anos**. (grifo nosso)

A respeito da 2ª PJ ambiental de Belém, o CNMP também ressaltou o quantitativo de procedimentos sem continuidade; foram contabilizados 119 PAP's<sup>43</sup> (Procedimentos Apuratórios Preliminares) instaurados desde 2005 e que estavam sem tramitação (Relatório CNMP, 2011, p. 176).

Os registros do CNMP revelaram um número enorme de procedimentos sem conclusão, bem como a falta de andamento nos procedimentos instaurados. Ressalta-se que o Procedimento Preparatório é o primeiro passo à instauração de um Inquérito Civil e que este fundamenta o instrumento considerado o mais relevante na defesa do meio ambiente, a Ação Civil Pública.

Os Relatórios informaram ainda que as seis PJs ambientais de Manaus possuíam seis servidores de apoio administrativo e três servidores de apoio jurídico (bacharéis em Direito), havendo a vinculação de um estagiário do curso de Direito em cada PJ. Em Belém, as quatro PJs ambientais contavam com um único servidor

---

<sup>43</sup> O PAP equivale ao PP (Procedimento Preparatório) – os pjs utilizam nomenclaturas diferentes para o mesmo procedimento.

de apoio administrativo e um estagiário do curso de Direito vinculado a cada PJ, não havendo apoio jurídico.

A análise dos Relatórios de Inspeção do CNMP indica que a produção dos pjs recebe influência das decisões administrativas, destacando-se as designações para substituição de pjs titulares, o que sobrecarrega os promotores na capital ou deixa Comarcas sem representação ministerial. Observa-se que a Administração Superior dos MPs cria funções de assessoria sem estabelecer critérios às designações, que ocorre por discricionariedade, ou seja, por livre escolha.

Ainda que neste trabalho sejam apresentados dados dos dois Relatórios do CNMP relacionados às PJs Criminais e Ambientais das capitais, os registros acerca das outras PJs inspecionadas, em sua maioria, repetem-se. Dessa forma, o CNMP observou que, de maneira geral, os MPs Amazônicos carecem de eficiência, em razão do volume de trabalho em relação ao quantitativo de pessoal, bem como pela falta de estrutura.

A questão indica falhas na gestão institucional, por não ser razoável a adequação dos recursos à garantia da estrutura necessária a atividade dos membros. A esfera de gestão tende a seguir a gramática apresentada por Nunes (1997) à política brasileira, conforme será indicado à frente, em especial pelo modelo de formação da equipe técnica que atende as PJs do MPE do Pará.

## **6.2 Promotores de justiça ambiental X gestão institucional**

Durante a pesquisa, foram realizados diversos contatos telefônicos com servidores de apoio das PJs ambientais de Manaus e de Belém, sendo informado que a dinâmica de trabalho era muito difícil em razão da estrutura. Observe que nos 02 MPs houve resistência dos servidores em prestar informações, indicando-se que a questão deveria ser tratada com as autoridades.

Não houve disponibilidade de dados por parte do CAO ambiental do MPE/AM, bem como não houve resposta ao e-mail que solicitou dados quantitativos (Anexo 14). Contudo, conforme registrado no Relatório de Campo (Anexo 01) não há dados nesta unidade sobre a produção das PJs ambientais de Manaus.

O CAO ambiental do MPE/PA disponibilizou os dados, respondendo ao e-mail de solicitação. Contudo os documentos enviados (Anexos 10, 11 e 12 da dissertação) estão incompletos, não sendo possível a análise pretendida na



pesquisa sobre a produção das PJs Ambientais de Belém. Tais documentos integram o Relatório de Atividades do CAOMA do MPE/PA referentes ao ano de 2013. Neles, consta apenas o registro de 03 procedimentos ambientais na capital Belém, não há informações sobre os instrumentos ambientais (TACs, ICs ou ACPs), tão pouco a identificação da PJ onde foram instaurados os 03 procedimentos citados. A indicação é que o CAOMA não recebe informações sobre as ações dos pjs, pois não há obrigatoriedade de envio.

Conforme exposto na Introdução, houve diálogos com pjs ambientais em Belém e realizada entrevista com apenas um deles, que respondeu a inúmeras perguntas sobre o funcionamento da PJ Ambiental. Durante a entrevista, o pj Nilton Gurjão<sup>44</sup> informou que:

- a) todas as Ações Cíveis referentes às questões ambientais são julgadas por Juiz especialista no TJE do Amazonas e que no Pará não há Vara Ambiental;
- b) quando o MP paraense entra com uma Ação Civil ambiental, há distribuição para uma das 13 Varas Cíveis, por ordem de ajuizamento (ou seja: de protocolo), não sabendo informar quantos juízes possuem especialização acadêmica em Direito Ambiental;
- c) entendia que o trabalho do promotor do meio ambiental no Amazonas era melhor que no Pará em razão de haver Vara Ambiental. No TJE do Pará foi criado apenas um Juizado Especial Criminal do Meio Ambiente, que tem competência para julgar crimes ambientais de menor potencial ofensivo (de acordo com o quê prevê a Lei 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais);
- d) no Pará, a 1ª e a 2ª PJ Ambiental atuam em questões ambientais gerais (meio ambiente natural); a 3ª PJ atua em questões relativas à habitação e urbanismo (meio ambiente artificial) e a 4ª PJ atua junto ao Juizado Especial Criminal do Meio Ambiente;
- e) a estrutura de trabalho é complexa, pois o trabalho é mais extrajudicial, havendo apenas dois servidores para quatro Promotorias;

---

<sup>44</sup> O promotor de justiça recebeu o Relatório da Atividade Acadêmica, conferindo as informações antes da entrega à orientação acadêmica. A partir de 2013, o pj entrevistado se tornou Coordenador do CAOMA do MPE/PA, deixando de atuar na PJ Ambiental.

- f) atuavam cinco promotores de justiça nos processos relativos à matéria ambiental, nas esferas cível e criminal;
- g) além dos apoios administrativos, dois Motoristas e três Oficiais de Serviços Externos integravam a equipe, mas estes servidores atendiam as 11 PJs do Núcleo da Cidadania;
- h) havia muitas dificuldades, mas a principal era a falta de servidor de apoio com vínculo exclusivo às pjs ambientais;
- i) estava a pouco mais de cinco anos atuando na PJ ambiental e já havia trocado de servidor de apoio cinco vezes, o quê prejudicava o trabalho, pois tinha mais de 100 procedimentos extrajudiciais em andamento;
- j) o apoio principal era fornecido pelos Centro de Apoio (CAOMA), por meio da Câmara Técnica, que mudou a nomenclatura, passando a ser chamada de Grupo Técnico Interdisciplinar (GTI), em que há servidores de diversas especialidades que apoiam tecnicamente os promotores de justiça;
- k) a exemplo, citou que estava com um procedimento que investiga um dano ambiental provocado pela empresa SHELL (vazamento de combustível em posto de gasolina), e a Ação Civil Pública foi ajuizada em 2010, os técnicos do GTI atuaram no caso, mas o trabalho era difícil, pois a empresa contratou um escritório de advocacia muito forte para realizar a defesa;
- l) o trabalho de promotores de justiça em Promotorias cujas atividades são mais extrajudiciais não são relevantes à carreira funcional, pois não geram pontuação como as PJs Criminais (a exemplo);
- m) o que leva um promotor de justiça a atuar na Promotoria de Meio Ambiente é a identificação com a matéria;
- n) a pesquisa pretendida poderia ser útil para que o Conselho Nacional do MP disciplinasse a atuação dos promotores de justiça do meio ambiente, indicando-se necessidades e assim gerar mudanças institucionais;
- o) que era titular da 2ª PJ ambiental e tinha 16 Ações Cíveis Públicas em tramitação no TJE/PA.

Apurou-se ainda nos diálogos com os pjs de Belém que cada promotor ambiental faz o controle de seus próprios atos, não há uma sistematização de procedimentos, confirmando o que foi registrado pelo CNMP.

O diálogo mantido com o pj ambiental Benedito Wilson, que atua junto ao Juizado Especial ambiental do TJE/PA, revelou que a infração de maior incidência é a poluição sonora e que há inúmeras audiências por dia, o que dificulta a presença do pj na Promotoria, pois há mais de 1.500 Ações Processuais tramitando no juizado especial.

O pj auxiliar Raimundo Moraes<sup>45</sup> informou que seria criado um grupo de estudos para realizar o levantamento de quantas ACPs foram ajuizadas pelo MP/PA no TJE/PA, com o fim de realizar acompanhamento sistemático para se obter respostas ao Poder Judiciário, ou seja, as sentenças. Contudo, até a entrega dessa dissertação, não houve divulgação da formação de tal grupo.

Sobre as PJs ambientais de Manaus, vários contatos telefônicos foram realizados sem que os servidores prestassem informações, o que levou à realização de contato telefônico com a equipe da VEMAGA<sup>46</sup> do TJE/AM. O juiz titular informou que quando há Ações Ambientais que requerem estudos específicos para comprovação e avaliação do dano, é solicitado Parecer Técnico à Universidade Federal do Amazonas (UFAM), com quem o TJE/AM tem parceria firmada por meio de Convênio. Na Vara ambiental de Manaus são ajuizadas todas as Ações Ambientais, inclusive as relativas a crimes de menor potencial ofensivo, como o de poluição sonora.

Há informações sobre a VEMAGA no Relatório de Pesquisa de Campo (Anexo 01), onde se registrou a necessidade de visita ao Poder Judiciário em razão da carência de informações junto ao CAO-MAPH-URB e às PJs do MPE/AM.

O trabalho na seara ambiental requer equipe interdisciplinar e uma estrutura diferenciada, pois há muitas atividades extrajudiciais, caracterizadas pela investigação que precede ACP. Outro fator que deve ser observado e pode explicar os aspectos negativos registrados nas inspeções do CNMP é a carreira funcional. Os pjs que atuam na capital têm apenas mais um nível à carreira, o cargo de

---

<sup>45</sup> O pj era o Coordenador do CAOMA do MPE/PA e inicialmente foi designado para atuar como promotor auxiliar da PJ Ambiental, em razão da demanda ambiental. Atualmente (2015) é titular da 5ª PJ Ambiental, criada após a inspeção do CNMP.

<sup>46</sup> Juiz de Direito Adalberto Carim: titular da VEMAGA.

Procurador de Justiça<sup>47</sup>. Os pjs de 3ª entrância (capital) que não têm interesse em chegar ao último degrau da carreira acabam sem incentivo à atividade laboral.

Por inferência lógica, e conforme indicou o pj Nilton Gurjão durante a entrevista acadêmica, considerando os requisitos da ascensão funcional, o pj de 3ª entrância que pretende alcançar o último cargo opta por atuar em pjs criminais, onde há maior facilidade em pontuar, por conta do altíssimo número de processos e da quase inexistência de atividade extrajudiciais.

Outra questão relevante sobre as PJs Ambientais das duas capitais amazônicas e o fato de praticamente não haver ações coletivas dos pjs, seja para questões relacionadas a atividade-fim (de execução: o trabalho das PJs), sejam relacionadas a atividade-meio (de gestão e/ou carreira funcional). Cada pj desempenha suas funções de forma isolada, mesmo dispondo de uma equipe comum, não integralmente. Os casos onde há atuação conjunta não há registros de participação integral (de todos os pjs ambientais) e se referem a questões pontuais, normalmente casos de grande repercussão social e com ampla divulgação na mídia.

Os problemas de estrutura física e de pessoal estão presentes em todas as unidades nos dois MPs, o que demonstra que as decisões da esfera administrativa tornam o trabalho nas PJ's muito difícil, prejudicando a atuação dos promotores de justiça em todas as áreas. Mesmo nesta seara, os pjs parecem não se mobilizar por melhorias. Não houve registro de ação à garantia de estrutura física e de pessoal.

Ostrom (2002) e Levi (1997) confirmam que ações coletivas são resultados de escolhas racionais, que definem estratégias para se alcançar resultados positivos no campo político. Dessa forma, é preciso conhecer os incentivos e/ou constrangimentos que mobilizam os indivíduos a agirem de forma coletiva para então compreender o resultado dessas ações.

Esse raciocínio serve à compreensão da lógica da ação dos atores das PJs ambientais por seguir uma *path dependency* (rota dependente) estabelecida pela gestão institucional nos MPs. Levi (1997, p. 28) esclarece que a *path dependency* não significa apenas o que a história conta. A autora observa que os custos de uma mudança são sempre altos, indicando que o desenho institucional influencia nas escolhas futuras dos atores que as integram.

---

<sup>47</sup> Só há vaga quando um procurador de justiça deixa o cargo, por morte ou aposentadoria.

Se na capital o atrativo à atuação em uma PJ Ambiental é a identificação com a matéria e que as atividades que mais pontuam na carreira funcional são processuais, conforme assegurou o pj Nilton Gurjão (durante a entrevista), a lógica de pjs que estão em Comarcas de 1ª e 2ª entrâncias (comarcas do interior) é priorizar as atividades da seara criminal. Conclui-se que não há um incentivo seletivo institucional à atuação de pjs na área ambiental, quer na capital, quer no interior, o que prejudica a defesa do meio ambiente.

Por outro lado, as práticas da gestão do MPs também impõem dificuldades à atuação dos pjs ambientais. A pesquisa revelou que a equipe técnica no MP/PA surgiu em 2004<sup>48</sup>, sendo formada por 13 técnicos efetivos: cinco bacharéis em Direitos, cinco contadores, um sociólogo, um economista e um administrador (todos servidores efetivos). Em 2008, justificando-se como estratégia de combate à corrupção, à improbidade e ao controle da administração pública, a gestão institucional fez constar no Plano Geral de Atuação do MP do Pará (PGA)<sup>49</sup> a criação de uma Câmara Técnica Interdisciplinar Permanente (CTIP), que absolveu a equipe de técnicos formada em 2004 via concurso público.

Na inspeção do CNMP, foram detectadas irregularidades em relação à Câmara Técnica, que em 2010 já estava ampliada por conta de nomeações de servidores comissionados. E em razão de menos da metade dos integrantes da Câmara ser de técnicos (servidores efetivos), houve determinação do CNMP à gestão do MPE/PA para corrigir a questão. Assim, o MPE/PA deveria realizar concurso. Contudo, extinguiu a Câmara Técnica por meio de publicação de nova Portaria<sup>50</sup>, criando o Grupo Técnico Interdisciplinar (GTI), viabilizando a continuidade das nomeações de forma discricionária.

A ação foi realizada com o fim de cumprir a legalidade, mas na realidade acabou por legitimar o benefício a atores que possuem ligações de caráter pessoal com a esfera de gestão e/ou de outros poderes. O levantamento realizado junto ao

---

<sup>48</sup> Este ano foi realizado o último concurso para preenchimento de cargos efetivo do MP do Pará.

<sup>49</sup> O PGA de 2008 previu que a CTIP deveria ser criada em 18 meses, mas o ato ocorreu em 2010.

<sup>50</sup> Os Anexos 21 e 22 (Portarias 3482 e 4896/2010-MP/PGJ, de 20/08 e 23/11 de 2010, respectivamente) provam que a segunda Portaria extinguiu a Câmara Técnica Interdisciplinar Permanente ao criar o Grupo Técnico Interdisciplinar, o que permitiu à gestão continuar nomeando servidores comissionados. Até o final da pesquisa o GTI era formado por 28 servidores, conforme Quadro 03. Contudo que deve ter sido ampliado, considerando a frequência de nomeações.

Diário Oficial do Estado do Pará, cujo resultado consta no Quadro 03 (abaixo) identificou servidores que pertenciam ao Poder Executivo que após serem cedidos ao MPE/PA foram nomeados para cargos comissionados<sup>51</sup>.

O ato distancia o MP da finalidade do sistema de justiça. Moreira (2003) observa que há uma nova concepção do princípio da legalidade no âmbito da Administração pública, de forma que:

Na doutrina italiana faz-se distinção entre interesses primários, da coletividade, e secundários, do Estado como sujeito de direitos semelhante a qualquer pessoa. Na esfera dos interesses secundários ou financeiros o Estado poderia, por exemplo, resistir ao pagamento de indenização ou exceder-se na cobrança de um tributo. Já os interesses primários apontam, imparcialmente, para a observância da ordem jurídica e a realização da justiça. Uma visão estrita do princípio da legalidade tende à ignorância quanto as classes de interesses da Administração.

Considerando o pensamento do autor e o ato da gestão do MPE/PA, que transformou a Câmara Técnica em Grupo Técnico Interdisciplinar, tem-se a indicação de que a finalidade real foi a manutenção de nomeações de servidores comissionados, garantindo-se a discricionariedade do gestor.

O conceito de discricionariedade prescrito por Mello (2006, p. 288) informa que são atos vinculados e:

[...] praticados no exercício da competência discricionária – os que a administração pratica dispondo de certa margem de liberdade para decidir-se, pois a lei regulou a matéria de modo a deixar campo para uma apreciação que comporta certo subjetivismo.

O autor observa que não há discricionariedade absoluta nas decisões dos gestores públicos. Barata (2001, p. 13) também observa que há limites a discricionariedade, ao expor a necessidade de consciência dos limites no exercício das funções administrativas, pois *“O conhecimento desses limites é de fundamental importância ao exercício regular dessas funções, para que sua utilização não se inspire na arbitrariedade, que é a antítese da legalidade e do Direito”*.

Sobre as decisões dos gestores, Barata (2001, p. 58) expõe que:

---

<sup>51</sup> Os assessores do MPE/PA possuem salários que ultrapassam R\$ 10.000,00 (dez mil reais), conforme pode ser observado no Portal da Transparência. Observe-se que os servidores cedidos ao MPE/PA em suas instituições de origem possuíam vencimentos em torno de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais).

O Direito opera muito no campo da aplicabilidade da norma ao caso concreto. **Para decidir, o interprete há de utilizar se não só dos fins da lei, mas também sistematicamente de um arcabouço de fatos, sejam sociais, éticos, políticos ou econômicos**, que podem envolver o campo da **aplicabilidade do direito justo**, muitas vezes até em desacordo com a lei, levando-se em conta a adequação da lei ao princípio nesse processo sistemático que envolve o direito. (grifos nossos)

A autora reforça a necessidade do ato discricionário dos gestores públicos observarem os princípios de forma integrada e não apenas a legalidade, reforçando que o ato público busca a realização da justiça, que por vezes somente é alcançada se a legalidade não for cumprida. No mesmo sentido, Moreira (2003) informa que a concepção de legalidade observa o interesse coletivo e os gestores devem atender aos demais princípios constitucionais de forma integrada.

Costa (2008, p. 67) esclarece que administradores públicos e parlamentares devem observar a razoabilidade equacionando fins e meios, observando que:

Vale ressaltar que o princípio da razoabilidade, entre nós, tem sede legal e constitucional. Isso equivale a dizer que o equacionamento dessimétrico dele defluente dirige-se tanto ao administrador quanto ao legislador, bem como ao intérprete do direito, a fim de que não sejam arbitrários.

Acrescente-se que o princípio da razoabilidade se fundamenta nos seguintes elementos: a) adequação entre meio e fim; b) adoção de medida menos onerosa; e c) relação custo-benefício.

A adequação da lei ou da medida administrativa constitui o primeiro critério norteador da razoabilidade.

Considerando os fundamentos expostos por Mello (2006), Moreira (2003), Barata (2001) e Costa (2008), entende-se que a substituição da Câmara Técnica por um Grupo Técnico no MPE/PA não atendeu aos princípios constitucionais.

As Portarias nomeando servidores para cargos comissionados aumentaram e as lotações oficiais eram em unidades da Administração Superior, mas na realidade tais servidores passavam a integrar o GTI – MPE/PA<sup>52</sup>. O cruzamento das informações referentes às nomeações (publicadas pelo MPE/PA até o início de 2012) e lotações dos servidores nomeados GTI estão no Quadro 03:

---

<sup>52</sup> Houve busca no site da imprensa oficial do Estado do Pará à obtenção das informações.

**Quadro 3 - Grupo Técnico Interdisciplinar do CAOMA - MPE/PA.**

	<b>Vínculo institucional</b>	<b>Especialidade</b>	<b>LOTAÇÃO</b>
01	Comissionado (assessor)	Contabilidade	GTI – Contábil
02	Comissionado (assessor)	Contabilidade	GTI – Contábil
03	Comissionado (assessor)	Contabilidade	GTI – Contábil
04	Efetivo (técnico)	Contabilidade	GTI – Contábil
05	Efetivo (técnico)	Contabilidade	GTI – Contábil
06	Comissionado (assessor)	Direito	GTI – CAO Infância e Juventude
07	Comissionado (assessor)	Direito	GTI - CAO Cidadania
08	Comissionado (assessor)	Direito	GTI – Multidisciplinar
09	Comissionado (assessor)	Direito	GTI - CAO Constitucional
10	Efetivo (técnico)	Direito	GTI – Multidisciplinar
11	Comissionado (assessor)	Engenharia Química	GTI – Multidisciplinar
12	Efetivo (técnico)	Psicologia	GTI – Multidisciplinar
13	Efetivo (técnico)	Administração	GTI – Supervisão CAO's
14	Comissionado (assessor)	Engenharia Civil	GTI – PJ de Santarém
15	Efetivo (técnico)	Sociologia	GTI – Multidisciplinar
16	Cedido (técnico)	Engenharia Agrônoma	GTI – Multidisciplinar
17	Comissionado (assessor)	Letras	GTI – Multidisciplinar
18	Cedido (técnico)	Engenharia Civil	GTI – Multidisciplinar
19	Comissionado (assessor)	Informática	GTI – Multidisciplinar
20	Efetivo (técnico)	Economia	GTI – Multidisciplinar
21	Comissionado (assessor)	Arquitetura	GTI – Multidisciplinar
22	Efetivo (técnico)	Biblioteconomia	GTI – Multidisciplinar
23	Comissionado (assessor)	Engenharia Ambiental	GTI – Multidisciplinar
24	Comissionado (assessor)	Medicina Veterinária	GTI – Multidisciplinar
25	Comissionado (assessor)	Direito	GTI – Procurador
26	Comissionado (assessor)	Direito	GTI - CAO Cível
27	Comissionado (assessor)	Direito	GTI - CAO Criminal
28	Comissionado (assessor)	Direito	GTI - CAO Ambiental

Fontes: [www.alepa.gov.br](http://www.alepa.gov.br) e [www.mp.pa.gov.br](http://www.mp.pa.gov.br)



O quadro demonstra que há apenas sete servidores efetivos, o que gera problemas às atividades, pois os servidores comissionados (assessores) possuem as mesmas atribuições funcionais dos servidores efetivos. Esta questão imprime um nível elevado de irracionalidade à burocracia institucional do ponto de vista político-jurídico-econômico.

Politicamente, a nomeação de comissionados no serviço público geralmente atende ao clientelismo, considerando o conceito proposto por Nunes (1997). Juridicamente, a contratação precária induz precariedade à prestação do serviço de forma precária, especialmente por haver troca de servidores quando há mudança na gestão. Economicamente também é inviável a nomeação de comissionados nos MPs para compor setores técnicos nos MPs, pois estes recebem o dobro, e por vezes o triplo, dos vencimentos de um servidor efetivo. Estes aspectos indicam descumprimento dos princípios<sup>53</sup> previstos pela CF/88 à Administração Pública.

Observe-se que o critério ao ingresso na equipe do GTI do MPE/PA se dar por meio de um simples Ofício de solicitação ao gestor, indicando-se a formação acadêmica. Por vezes há indicação do técnico que será nomeado para o exercício de cargo em comissão, embora o trabalho do GTI seja vinculado a atividade fim da instituição e não de assessoramento político e/ou exercício de direção.

A utilização dos serviços do GTI do MPE/PA por PJs ambientais é restrita, uma vez que há poucos servidores com graduações na seara ambiental<sup>54</sup>, conforme demonstrado no quadro acima. Além disso, o Grupo atende as demandas da totalidade de Promotorias de Justiça (capital e interior).

A realidade de Manaus é diferenciada, pois em 2011 houve nomeação de vários servidores aprovados em concurso público para compor a equipe dos Centros de Apoio ambiental. O quadro abaixo traz a relação do pessoal técnico à disposição dos pjs ambientais da capital.

---

<sup>53</sup> Especialmente os explícitos, elencados no art. 37 da CF/88. Vários assessores foram exonerados no decorrer na nova gestão (iniciada em março de 2013) e outras nomeações foram publicadas.

<sup>54</sup> Em que pese a nomenclatura do cargo ser de Assessor Especializado, pesquisa dos currículos lattes dos servidores comissionados demonstrou que menos de 50% são especialistas.

**Quadro 4** - Equipe do CAO-MAPH-URB do MPE/AM

<b>Quantitativo</b>	<b>Cargos</b>	<b>Vínculo</b>
06	Agente técnico jurídico	Efetivos
01	Analista Ambiental	Cedido
08	Apoio Administrativo	Efetivos
12	Estagiários	Contratação discricionária

Fonte: [www.amazonas.mp.am.gov.br](http://www.amazonas.mp.am.gov.br).

O CAO-MAPH-URB do MPE/AM é coordenado por uma procuradora de justiça e o CAOMA do Pará por um promotor de justiça. Este conta com uma equipe de quatro servidores, conforme Quadro 5, abaixo.

**Quadro 5** - Equipe do CAOMA do MPE/PA

<b>Quantitativo</b>	<b>Cargos</b>	<b>Vínculo</b>
01	Assessor	Comissionado
01	Auxiliar Administrativo	Efetivo
02	Estagiários	Contratação via concurso

Fonte: [www.mp.pa.gov.br](http://www.mp.pa.gov.br).

Considerando as informações obtidas em HP oficiais, conclui-se que o Centro de Apoio ambiental do Amazonas teria uma equipe maior que o do Pará. Contudo, a pesquisa de campo revelou que as informações induzem a uma conclusão equivocada, pois constam na lista todos os servidores que integram as seis PJs ambientais de Manaus. Estes servidores não auxiliam as demais PJs (da capital e interior), pois são servidores vinculados a uma PJ específica.

No Relatório Acadêmico de Pesquisa de Campo (Anexo 01) consta que a equipe do Centro de Apoio Ambiental do MP do Amazonas é igual a do MP do Pará. Em linhas gerais, a realidade diagnosticada pelo CNMP durante as inspeções nos MPs Amazônicos pouco mudou. Dessa forma, para que a regulação ambiental seja efetivada, é necessária a participação social em prol do meio ambiente.

Bobbio (1986) discute as regras do jogo da participação democrática, expondo três características:

1ª) As decisões devem ser tomadas em regras, ou seja, deve haver critérios à tomada de decisão;

2ª) As decisões políticas devem estar de acordo com a maioria, ou seja, são decisões coletivas (vinculam aos interesses do grupo);

3ª) Aos que decidem (ou que definem quem deverá decidir) devem ser garantidas alternativas reais, bem como condições de escolher entre uma e outra.

O autor informa que a participação não é facultativa e/ou indicada, pois deve ser uma responsabilidade individual. O Direito estabelece regras que devem ser cumpridas à garantia de confirmação do sistema democrático. Dessa forma, os institutos jurídicos do Direito Ambiental se constituem na regra do jogo na regulação ambiental, da mesma forma que o Direito Administrativo define as regras do jogo à gestão institucional.

O Direito Administrativo deve servir ao Direito Ambiental pois na base da gestão institucional dos MPs está a garantia do trabalho dos promotores de justiça com o fim de viabilizar uma relação sustentável entre sociedade e meio ambiente.

Simoniam (2010, p. 5) expõe seu entendimento acerca da relação entre governo e sociedade em relação às questões ambientais:

Em uma contradição aparente, tem-se o retrógrado e o contemporâneo transformador quanto às realidades ambientais e sociais. Ambos coexistem com perspectivas e ações ilegais, predadoras e violentas. Aliás, tais paradoxos encontram-se disseminados nos países, sociedades e culturas, isso a partir da perspectiva globalizada atual.

O pensamento se aplica ao Amazonas e ao Pará, onde sociedade e governo indicam não terem preocupação com meio ambiente.

Considerando a perspectiva global de Simonian (2010) e a pesquisa realizada, os representantes do MPs amazônicos carecem de resultados positivos, uma vez que o descumprimento de leis ambientais é constante, o que se comprova pelo quantitativo de processos observados nos Relatórios do CNMP e informações prestadas pelas autoridades consultadas durante a pesquisa. Este aspecto provoca a necessidade de reflexão sobre a atuação do MP na seara ambiental.

Da Ros (2009) realizou pesquisa acerca das teorias sobre o Ministério Público, apresentando os seguintes aspectos em sua obra:

I – Desenvolvimento institucional do MP brasileiro: do “*j’accuse*” à retórica da defesa do interesse público;

II – Leituras sobre os papéis recentes do MP no Brasil: tutela, revolução processual e mediação;

III – Críticas das leituras existentes.

O autor informa que nos contextos recentes de institucionalização democrática, o desenvolvimento institucional do MP brasileiro avançou, além de funcionar como órgão acusador passou a realizar a defesa do interesse público.

Contudo, os dados apresentados na pesquisa indicam que a área criminal continua sendo a área de atuação por excelência dos pjs. A seara ambiental registra apenas 7% (06 PJs) em Manaus e 4% (05 PJs) em Belém.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os registros das inspeções do CNMP demonstram que há uma falta de sincronismo entre as escolhas dos que ocupam a esfera da gestão institucional e as reais necessidades dos pjs para o desempenho da atividade-fim da instituição. O órgão de controle vem determinando inúmeras medidas, por meio de Resoluções, com o fim de padronizar a gestão institucional e a atuação dos membros, cujo objetivo é a melhoria do desempenho do MP.

Conforme registrado na Introdução, em razão da não obtenção de dados estatísticos sobre a produção de TACs, ICs e ACPs nas PJs ambientais nos dois MPs estudados, a pesquisa apresentou análise do trabalho de pjs criminais e ambientais nas capitais do Pará e do Amazonas, registrando-se semelhanças na observação, quer em relação ao trabalho, que em relação à estrutura das PJs, em relação aos recursos humanos e materiais.

A pesquisa identificou que a realidade dos dois MPs estudados revela um diagnóstico negativo à seara ambiental do ponto de vista institucional, considerando que somente nas capitais há PJs ambientais e que não há incentivos à atuação na área. Outro fator negativo é o poder discricionário da gestão institucional, uma vez que há indicação de que os Órgãos da Administração Superior por vezes dificultam o trabalho de promotores de justiça. A partir das inspeções, o CNMP vem determinando medidas e dentre elas, 03 (três) reduziram alguns problemas institucionais e provocaram reajustes na burocracia, de forma positiva:

1ª) determinação para que promotores de justiça de 1ª e 2ª entrância que estavam atuando na capital retornem às Comarcas nas quais são titulares: garantiu a redução de municípios sem a presença do MP (o que causa desequilíbrio ao sistema de justiça);

2ª) criação de critérios objetivos, com foco na produção e na meritocracia, à ascensão na carreira: estabelecendo a igualdade de oportunidade a todos os membros à ocupação dos cargos;

3ª) determinação de critérios para criação de Promotorias de Justiça Especializadas: o que garante o atendimento de demandas em medida mais justa, como as relativas ao meio ambiente.

A determinação de retorno de pjs às Comarcas nas quais são titulares irá reduzir a rotatividade dos promotores, fato tão comum que não foi possível saber

quantas Ações Civis Públicas (ACP's)<sup>55</sup> ambientais foram impetradas em Belém<sup>56</sup> e em Manaus, o que levou à necessidade de consultar os Tribunais de Justiça. Segundo informações da VEMAGA, aproximadamente, foram julgadas mais de 400 ACPs ambientais no Amazonas e no Pará, e mais de 4.000 processos tramitam no Juizado Especial Ambiental.

Os efeitos das inspeções do CNMP foram iniciados somente em 2012 e a continuidade do trabalho do controle externo nos MPs poderá viabilizar respostas a questões sérias como: Por que há poucas PJs Ambientais nos Estados Amazônicos? Como definir padrões de atuação à justiça ambiental, considerando que na região amazônica há apenas uma Vara Ambiental (no MP do Amazonas)? Como subsidiar os pjs de 1ª e 2ª entrância à utilização dos institutos do Direito Ambiental?

A atuação do CNMP podem ser a via para fazer com que as regras do jogo (leis) sejam cumpridas a partir da padronização das regras à gestão institucional. As críticas acerca dos atos de gestão revelados por pjs durante as inspeções foram relevantes, e promoveram maior equidade no MP.

Acerca da necessidade de se corrigir o sistema jurídico brasileiro, os estudos de Vianna (1997) a respeito da atuação do judiciário revelam que há insatisfação na atuação dos membros. O autor chama atenção às demandas postas ao judiciário brasileiro, cujas respostas não atendem à legalidade, ou, simplesmente, não são geradas. Vianna (1997, p. 09) realizou pesquisa empírica acerca do comportamento dos magistrados e afirma:

Com toda a notoriedade que alcançaram, nem de longe se assemelham aos magistrados italianos, com seu definido protagonismo na perseguição ao crime organizado e à corrupção na política intelectual, ou, muito menos, aos norte-americanos, onipresente em sua sociedade. O que mudara, então?

O autor analisa que, no Brasil, o judiciário não promove a redução de crimes graves, como as ações do crime organizado e a corrupção, mas que é importante o entendimento de que se trata de um sistema. Considerando-se o histórico do MP,

---

<sup>55</sup> Instrumento de excelência à garantia de direitos difusos e coletivos junto ao Poder Judiciário.

<sup>56</sup> Em fevereiro de 2012, o PJ Raimundo Moraes informou que no MP do Pará será montado um grupo de trabalho para realizar o levantamento de ACP's na área ambiental em todo o Estado, além de analisar o andamento dos processos.

apresentado neste trabalho, não há diferença do que se registra ao Judiciário, podendo-se, por inferência lógica, afirmar que o MP igualmente não promove a redução de crimes graves, inserindo-se nesse contexto os crimes ambientais.

A teoria de Vianna (1999) indica que há uma racionalidade na judicialização da política, que é vinculada à construção histórica das instituições de justiça no país, indicando que a convivência entre as instâncias política e judicial registra momentos de harmonia e de conflitos. Com esse entendimento, pode-se inferir o mesmo acerca do MP, pois os registros de esforço coletivo dos membros não indicam empenho à garantia de direitos da sociedade. Em sentido contrário, são comuns as ações à aprovação de garantias que não impactam na missão institucional.

Uma das práticas citadas são os constantes aumentos dos subsídios dos membros dos TJ's e MP's, de parcelas extras como pagamento de auxílio-moradia, de nomeação de servidores em comissão ao apoio de promotores de justiça, mesmo havendo analistas jurídicos à execução das mesmas atividades.

Nos MP's e TJ's, o paradigma apontado por Behn (1998), referente à busca da accountability democrática, está distante de ser concretizado no que diz respeito a cargos públicos. Pesquisa na rede mostrou que o MP de Santa Catarina elaborou Projeto de Lei (PL), criando 472 cargos comissionados, que foi aprovado em 24/01/2014.

A aprovação do PL do MP catarinense repercutiu e outros estão implementando a mesma ação. O MP do Rio de Janeiro apresentou PL para criação de 280 cargos comissionados, que foi aprovado em 16/05/2014 e o MP do Pará apresentou PL à aprovação de 206 cargos comissionados, que foi aprovado em 26/08/2014. A lei já foi sancionada pelo Governador e as nomeações devem começar no início de 2015.

Outra prática recente consta na HP do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em relação à concessão do auxílio moradia, que foi aprovado e regulamentado, autorizando os Tribunais a pagarem até R\$ 4.377,73 a cada autoridade. O CNMP seguiu o mesmo caminho e regulamentou no dia 07/10/2014, nos mesmos termos, o benefício a todos os membros dos MPs. A regulamentação promoveu uma corrida para adequação das Leis Orgânicas.

Nesse sentido, a gestão registra grau máximo de excelência, especialmente nos MPs que integram este estudo. Pesquisa na rede mostrou que o Diário Oficial do Estado (DOE) do Amazonas publicou ato do MP datado de 19/11/2014, que concede

auxílio moradia a 166 membros no valor de R\$ 4.300,00. No MP do Pará, o ato foi assinado no dia 11/12/2014 e publicado no DOE em 12/12/2014, concedendo o benefício de R\$ 4.300,00 aos 306 membros, registrando no final que: "Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 15 de setembro de 2014". Assim, o MP do Pará pagará R\$ 17.200,00 somente em dezembro/2014<sup>57</sup> a cada procurador de justiça e promotor de justiça.

As questões registradas acima indicam que há um comprometimento dos MPs com os Poderes Legislativo e Executivo, o que cada vez mais o distancia da sociedade, dificultando o acesso à justiça. Segundo Vianna (1999, p. 446), "o Ministério Público tem evitado judicializar esses conflitos [os da Promotoria da Cidadania], preferindo direcionar esforços para a construção de acordos políticos na arena dos inquéritos civis".

Na seara ambiental ocorre o mesmo, sendo comum a efetivação de acordos por meio de TACs que, por vezes, não atendem o Direito Ambiental. A atuação do promotor de justiça ambiental está diretamente relacionada aos atos da gestão institucional, que tem habilidades e facilidades para jogar com as regras. Esse cenário faz crescer o desrespeito às leis que definem os direitos coletivos.

Dessa forma, pode-se inferir que a judicialização ambiental não resulta, unicamente, do aumento da conscientização da defesa do meio ambiente, o que importa em recorrer ao judiciário para garantir a efetivação da legislação ambiental. O aumento de ações para que a regra do jogo (a Lei) seja cumprida é algo que ocorre em todas as áreas do Direito.

Conclui-se que a pesquisa demonstra que há um jogo de regras nos MPs que fragiliza a ação das Promotorias de Justiça Ambientais e que a ação coletiva de pjs em prol das demandas ambientais são pontuais, destacando-se casos de grande repercussão. Em contrapartida, percebe-se grande mobilização às ações políticas voltadas à obtenção de benefícios pecuniários, como ocorreu com o auxílio moradia, recentemente conquistado por membros do MP.

---

<sup>57</sup> Ressalta-se que em dezembro de 2014 o CNMP e CNJ divulgaram que no Brasil há 12.262 integrantes do Ministério Público e 16.429 juízes, respectivamente. Dessa forma, o custo do auxílio-moradia é de R\$ 125,5 milhões/mês, aproximadamente. A Associação dos membros do MPE/PA obteve liminar junto ao TJE/PA em março/2015 para que os aposentados recebam o auxílio moradia.



## REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda J. **A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis - o retorno.** In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. (Org.). *Bússola de escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações.* São Paulo: Cortez, 2002. 358 p.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil.** São Paulo: EDUC: Editora Sumaré, Fapesp, 2002 – Série Justiça. 328 p.

\_\_\_\_\_. **Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos Direitos Coletivos.** *Revista Brasileira Ci. Soc.* v. 14, n. 39. São Paulo. 1999.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 630).

BARATA, Ana Maria Rodrigues. **O princípio da razoabilidade como limite da discricionariedade administrativa.** 2001.147f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Pará (UFPA, Belém, 2001.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública,** Brasília, DF: ENAP, ano 49, n.4, out-dez, 1998. p. 5-45.

BOBBIO, Norberto (1992). **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. Nova. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo.** 12. ed. São Paulo, Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **A quinta geração de direitos fundamentais.** Disponível em: <[http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/3\\_Doutrina\\_5.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/3_Doutrina_5.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BRASIL. **Constituições da República Federativa do Brasil.** Disponíveis em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 4.717, de 29/06/1965. Regula a Ação Popular.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 5.869, de 11/01/1973. Institui o **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.153, de 22/12/2009**. Dispõe sobre os **Juizados Especiais** da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.347, de 24/07/1985**. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 8.625, de 12/02/1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 40/1981**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 75/1993, de 20/05/1993**. Dispões sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 011/1993, de 07/12/1993**. Dispões sobre a Lei Orgânica do Ministério Público do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mp.am.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 057/2006, de 06/07/2006**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Pará e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mp.pa.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2014.

CONDURÚ, Marise Teles. **Produção científica na universidade**: normas para apresentação. Belém: EDUEPA, 2004. 126 p.

COSTA, José Armando da. **Direito disciplinar**: temas substantivos e processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 640 p.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, 2009. p. 29-53.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Nacional, 1985.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GAMBOA, Silvio Sanchez. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 91-115.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 7. ed. São Paulo: Ridel, 2014. 567 p.

HABERMAS, Jürgen. **La inclusión del outro**: estudos de teoria política. Tradução: Juan Carlos Velasco Arroyo e Gerard Vilar Roca. Barcelona: Paidós, 1999.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.11, n. 30. 1996.

\_\_\_\_\_. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, 1988.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 18ª ed., rev., atual e ampl. - São Paulo. Saraiva, 2014.

LEVI, Margaret. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis". In: **M. I. Lichbach e A. Zuckerman (Ed.) Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41.

LUDKE, Menga Alves; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. 6. ed. São Paulo: EPU, 2001. 99 p.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MALINOWSKI, Bronislaw. "Argonautas do Pacífico Ocidental". Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural,, (1998 [1922]),

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. edição, São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Luiz Gonzaga de. **Antropologia cultural**: iniciação teorias e temas. 8. ed. São Paulo: Vozes, 2001.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, João Batista Gomes. **A nova concepção do princípio da legalidade no controle da administração pública**, in: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício. *Direito Público Moderno*, (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NASCIMENTO, Walter Vieira do. **História do direito**. 11. ed. Rio de Janeiro. Forense. 1999.

NUNES, Edson de Oliveira. **Gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento. Rio de Janeiro: j. Zahar, 1997.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **Instituições políticas Brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

OLSON, Mancur. **Lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais; tradução Fábio Fernandez. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 65-77.

OSTROM, Elinor. Reformulando los bienes comunes. In: SMITH, R. C.; PINHEIRO, D. **El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques em la Amazonia**. LIMA: IEP; Instituto Del Bien Común, 2002 – (Estudios de la Sociedad Rural, 21).

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paul: MÉTODO, 2014.

SANTOS FILHO, J. Camilo dos. Pesquisa quantitativa *versus* pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: SANTOS FILHO, J. Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, p.13-59, 2001.

SILVA, João Batista Correa da. **A dissertação clara e organizada**. 2. ed. e atual. Belém: EDUFPA. 2007. 128 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. São Paulo : Malheiros, 2011.

SIMONIAN, Ligia T. L. (Org.). **Políticas públicas, desenvolvimento, unidades de conservação e outras questões socioambientais no Amapá**. Belém: NAEA; NPEAP, 2010.

SIRVINKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

VIDAL, Josep Pont. Método e metodologia na obtenção do conhecimento: estudo comparativo Amazônia Oriental e Alemanha. **Paper 261**, Belém: NAEA, mar. 2010.

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

\_\_\_\_\_. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. Rio de Janeiro. Revan. 1997.

## **ANEXOS**

## ANEXOS A - Relatórios

- a) Relatório de Pesquisa de Campo de Mestrado 2014 – NAEA/UFPA
- b) Relatório de Atividade de Mestrado 2012 – NAEA/UFPA
- c) Declaração ECO RIO 1992: 27 princípios
- d) Política Nacional de Meio Ambiente (**Lei N° 6.938**, de 31/08/1981)
- e) Lei da Ação Civil Pública - ACP (**Lei N° 7.347**, de 24/07/1985)
- f) Lei Orgânica do Ministério Público da União: trechos referentes ao meio ambiente (**Lei Complementar N° 75**, de 20/05/1993)
- g) Equipe do CAO-MAPH-URB do MPE/AM em 2014
- h) Equipe do CAOMA do MPE/PA em 2014
- i) Resposta do CAOMA do MPE/PA (**e-mail enviado em 21/05/2014: resposta insatisfatória**)
- j) Anexo 1 do e-mail CAOMA MPE/PA (**dados incompletos**)
- k) Anexo 2 do e-mail CAOMA MPE/PA (**dados incompletos**)
- l) Anexo 3 do e-mail CAOMA MPE/PA (**dados incompletos**)
- m) **e-mail enviado em 20/05/2014** ao CAO-MAPH-URB do MPE/AM (**sem resposta**)
- n) **e-mail enviado em 19/08/2014** à VEMAGA (**sem resposta**)
- o) e-mail enviado às Delegacias de Meio Ambiente de Manaus e de Belém (**sem resposta**)
- p) Resolução 001 CSMP, de 22/02/2011: escolha de representante do MPE/PA ao CNJ
- q) Resolução 051 CSMP, de 10/10/2013: sobre a carreira de membros do MPE/AM
- r) Resolução 003 CSMP, de 20/08/2014: sobre a carreira de membros do MPE/PA
- s) Notícia CNMP: sobre a aprovação da inspeção realizada no MPE/AM
- t) Notícia CNMP: sobre a aprovação da inspeção realizada no MPE/PA
- u) Portaria 3482, de 20/08/2010: criação da **Câmara Técnica Interdisciplinar Permanente (CTIP)** do MPE/PA
- v) Portaria 4896, de 23/11/2010: criação do **Grupo Técnico Interdisciplinar (GTI)** do MPE/PA