

## A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL – O CASO COMPERJ.

RENATA NEME CAVALCANTI

### INTRODUÇÃO

A preocupação com a preservação do meio ambiente, não apenas sob a ótica privatista, mas sim como patrimônio público, começou a surgir após a Revolução Industrial como uma solução para as consequências drásticas que as novas atividades econômicas geraram. É verdade que, já então, existiam dispositivos legais esparsos que impediam o corte de árvores ou a poluição das águas, por exemplo, porém os mesmos se prestavam a proteger a propriedade privada.<sup>1</sup>

Inicialmente abordado por organismos internacionais, que trouxeram protocolos de intenções, princípios e metas, o direito ambiental foi paulatinamente sendo absorvido pelos ordenamentos jurídicos de alguns países.

No Brasil, como ensina PATRÍCIA SILVEIRA DA ROSA<sup>2</sup>, o direito ambiental somente começou a ser sistematizado na década de 1970, sendo a princípio denominado Direito Ecológico pelos renomados administrativistas DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO e SÉRGIO FERRAZ. Posteriormente, a denominação “direito do meio ambiente” foi consolidada, após a publicação da obra “Direito de Proteção à Natureza e do Meio Ambiente”, de Lamarque, Constantine, Pacteau e Macrez, referenciada por PAULO AFFONSO LEME MACHADO.

A finalidade desta sistematização seria justamente a proteção do patrimônio ambiental num caráter global, atribuindo ao Estado a tutela do ambiente, de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, fundamentos do conceito de desenvolvimento sustentável.

---

1 Cf. MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 116-118.

2 ROSA, Patrícia Silveira da. *O licenciamento ambiental à luz dos sistemas autopoieticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Contudo, lamentavelmente devemos afirmar que os instrumentos jurídicos do direito ambiental não vêm se prestando à finalidade a que se propõem. A legislação brasileira é ainda ineficaz por faltar-lhe sistematização e as lacunas que se observam são, não raramente, levantadas como argumento para a omissão dos órgãos competentes em coibir atividades lesivas ao meio ambiente, especialmente quando não há interesse político para tal.

O principal instrumento abordado por este trabalho é o do licenciamento ambiental, que vem sendo utilizado no Brasil, em algumas ocasiões, de forma desvirtuada. Ao se analisar casos como o do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, baseado no Município de Itaboraí, com área de influência bastante extensa, formulam-se inúmeras indagações acerca do verdadeiro objetivo do licenciamento ambiental. A vontade política dos governos na implantação de alguns empreendimentos acelera e desburocratiza o processo de forma, não raro, leviana, uma vez que ignora impactos gravíssimos no ecossistema e na vida da população local. Este interesse político em implantar determinadas atividades agiliza, igualmente, o processo legislativo.

Com efeito, este trabalho se propõe a analisar caso bastante emblemático, o do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, procurando demonstrar as deficiências do atual sistema brasileiro na concessão das licenças ambientais e trazendo proposições para que se obtenha a esperada efetividade na tutela do meio ambiente.

## 1. O CASO DO COMPLEXO PETROQUÍMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### 1.1. O empreendimento e a atuação do Ministério Público

No dia 13 de junho de 2006, foi publicado decreto presidencial declarando de utilidade pública área situada no Município de Itaboraí, Estado do Rio de Janeiro, para fins de implantação de instalações integrantes do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro.

Em 14 de novembro daquele mesmo ano, a PETROBRAS Petróleo Brasileiro S.A., responsável pelo empreendimento, protocolizou requerimento de licença prévia junto à FEEMA, à época o órgão ambiental responsável pelo licenciamento no Estado do Rio de Janeiro.

Após a criação de grupo de trabalho, em 11 de janeiro de 2007, composto por integrantes da FEEMA e do IBAMA, elaborou-se a Instrução Técnica DECON 01/2007, encaminhada à PETROBRAS em 23 de janeiro de 2007.

O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental foram apresentados ao órgão licenciador em 17 de outubro de 2007, com análise do grupo de trabalho. Ressalte-se que os técnicos do IBAMA, por discordarem das conclusões dos demais integrantes do colegiado, desligaram-se do grupo

de trabalho criado, emitindo manifestação técnica independente, com conclusões dissonantes daquelas exaradas pelos servidores da FEEMA.

Concluído o estudo, feitas as devidas correções determinadas pela FEEMA, seguindo uma rotina estabelecida entre o órgão ambiental estadual e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, foi protocolizada, em fevereiro de 2008, na sede do *Parquet*, cópia do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, com vistas a possibilitar requisição de audiência pública.

Imediatamente após o recebimento do expediente, os técnicos periciais integrantes do Grupo de Apoio Técnico Especializado – GATE - procederam à análise do EIA/RIMA, sugerindo a imediata requisição de audiência pública e apresentando críticas técnicas das mais diversas em desfavor do empreendimento.

Em março de 2008, iniciaram-se as audiências públicas nos municípios diretamente afetados pelo empreendimento. O Ministério Público, no Município de Itaboraí, fez-se apresentar pela Promotora de Justiça titular da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo de São Gonçalo, responsável pelas investigações, contando esta com a colaboração presencial de técnicos periciais e dos outros dois Promotores titulares das demais Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de São Gonçalo.

A audiência pública transcorreu sem maiores contendas. Após as apresentações de praxe, tanto dos elaboradores do EIA/RIMA, quanto do responsável pelo licenciamento junto ao órgão ambiental, o Ministério Público pediu a palavra para esclarecer dúvidas sobre o empreendimento e seu licenciamento, em especial no que toca ao fracionamento do processo de licenciamento, eis que o projeto não contemplara aspectos essenciais ao complexo petroquímico, tais como o abastecimento de água daquelas unidades e a origem dos recursos hídricos, problemas que serão descritos mais adiante.

Durante a longa assentada, as manifestações dos populares giraram especialmente em torno de preocupações com emprego e absorção de mão de obra, bem como das desapropriações e do destino de algumas propriedades da região. Pouco se falou acerca do processo de licenciamento propriamente dito ou de preocupações com impactos ambientais e urbanísticos.

Seguidamente após a realização das audiências públicas, a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo de São Gonçalo instaurou o inquérito civil de número 101/08/NSG/MA, a fim de acompanhar os impactos ambientais, urbanos e sócio-econômicos decorrentes do empreendimento, considerando fatores como especulação imobiliária, aumento do impacto viário, da demanda por transportes coletivos, bem como outros serviços, especialmente de saúde, o que traria consequências não apenas ao município de Itaboraí, mas aos envolvidos direta e indiretamente no empreendimento,

notadamente os membros do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense – CONLESTE.

Igualmente, em 31 de março de 2008, a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do núcleo de Nova Friburgo instaurou inquérito civil 33/08, diante da notícia de que o Município de Cachoeiras de Macacu, inserido naquele núcleo de atribuição, seria indiretamente atingido pelos impactos ambientais do COMPERJ. O procedimento visava, também, ao acompanhamento do processo de licenciamento.

Já em sede federal, a Procuradoria de República com atribuição para os Municípios de São Gonçalo e Itaboraí instaurou o Inquérito Civil Público 1.30.003.000055/2006, fundando-se, principalmente, na manifestação exarada pelos técnicos do IBAMA que haviam participado do grupo de trabalho em conjunto com a FEEMA.

Desde logo, há que se observar que o trabalho ora apresentado baseou-se, principalmente, no Inquérito Civil 101/08, em trâmite perante a 1ª. Promotoria de Tutela Coletiva do núcleo São Gonçalo, cujas investigações pareceram mais adiantadas e abrangentes, especialmente para acompanhar, além dos impactos ambientais, também aqueles de ordem urbanística, social e econômica, buscando exigir do empreendedor, tanto quanto do poder público municipal, compensações para dotar o Município de Itaboraí, tanto quanto daqueles integrantes da área de influência direta, de infra-estrutura para absorver a demanda que certamente crescerá com o aumento populacional da região.

A partir da instauração deste procedimento, foram realizadas diversas reuniões com os representantes da PETROBRAS responsáveis pelo COMPERJ, buscando informações não apenas sobre o empreendimento e seus impactos na biota local, mas também sobre as compensações sociourbanísticas que a empresa vinha implantando nos municípios. Ao longo destes encontros, um dos quais realizado, inclusive, na sede do fórum dos municípios do CONLESTE, foram tratados inúmeros assuntos ligados a políticas de saúde, transporte coletivo e disposição de resíduos sólidos urbanos, sendo que o Ministério Público Estadual vinha cobrando de cada prefeitura também sua parcela de responsabilidade.

As negociações para possível celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta pareciam bastante adiantadas, já que a PETROBRAS, tanto para buscar modificar sua imagem de poluidora decorrente, principalmente, do vazamento de enormes proporções que atingiu a Baía de Guanabara no ano de 2000, quanto para não obstaculizar o processo de licenciamento, mostrava-se sempre disposta a colaborar.

Em 16 de setembro de 2008, todas as negociações iniciadas pela Promotoria do núcleo de São Gonçalo e com atribuição também para Itaboraí foram desaceleradas com o inesperado ajuizamento de uma ação civil pública pelo

Ministério Público Federal, com pedido de liminar, demanda baseada em inquérito civil instaurado por aquela Procuradoria, inclusive com cópia integral do procedimento investigatório existente no MP Estadual.

Há que se observar que os Promotores de Justiça de Tutela Coletiva de São Gonçalo, cientes de que o MPF teria investigação também sobre o caso, porém ainda em fase embrionária, buscaram diálogo com os Procuradores da República acerca dos fatos, convidando-os para reuniões, inclusive com a PETROBRAS. A princípio, a ideia pareceu agradar aos membros do MPF, porém, efetivamente, nenhum representante do *Parquet* federal compareceu a qualquer reunião ou sequer às audiências públicas realizadas.

O pedido liminar da demanda ajuizada perante a 1ª vara federal de Itaboraí<sup>3</sup> somente foi apreciado em abril de 2009 pelo juízo, o qual indeferiu o pleito, decisão que foi objeto de agravo de instrumento sem qualquer decisão proferida até a data da elaboração deste trabalho. Enquanto isso, as obras de implantação e o processo de licenciamento prosseguem a olhos vistos.

A partir da narrativa deste caso, inúmeros são os pontos que merecem destaque, quais sejam, a ingerência política no processo de licenciamento em detrimento do interesse na efetiva proteção do meio ambiente, o papel do Ministério Público no acompanhamento dos processos de implantação de empreendimentos de grande monta, a efetividade das ações judiciais em matéria ambiental, o formato pouco democrático das audiências públicas em processos decisórios no Brasil, dentre outros.

## 1.2. Peculiaridades do licenciamento

Quando da análise do EIA/RIMA do COMPERJ, os técnicos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresentaram inúmeras críticas bastante veementes ao estudo, apontando vícios que, por si só, impediriam a concessão de licença prévia ao empreendimento até que a situação fosse regularizada. Em seguida, em consulta a parecer emitido também pelos técnicos do IBAMA, que participaram de comissão de licenciamento juntamente com a FEEMA, outros tantos vícios foram apontados

Segundo já se observou, de acordo com os artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA 01/86, o EIA/RIMA deverá descrever, detalhadamente, o meio físico, o meio biológico e o meio sócio-econômico, todos incluídos no diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, analisando, ainda, todos os impactos em cada uma das fases do empreendimento e as respectivas alternativas possíveis e programa de acompanhamento e monitoramento.

---

<sup>3</sup> Processo número 2008.51.07.000503-2.

Todavia, a descrição dos meios físico e biológico impactados restou absolutamente deficiente, na medida em que deixaram de ser considerados peixes endêmicos e ameaçados de extinção que povoam, anualmente, as áreas de influência do empreendimento; não foram mapeadas áreas biologicamente relevantes, tais como brejos e os campos de várzea, importantes para a preservação da fauna e a prevenção de enchentes; diversas categorias de área de proteção permanente, tais como entorno de nascentes, afloramento de lençol freático, topo de morro, não encontraram previsão; não foi realizado diagnóstico limnológico e da ictiofauna no meio aquático da área de influência direta, o que é essencial, uma vez que a rede de drenagem nesta região será suprimida; o monitoramento hidrológico não considerou todas as variações ao longo das quatro estações do ano, o que dificulta avaliar a vazão dos rios e subsidiar projetos de canalização dos mesmos; o EIA não avaliou os impactos ambientais diretos e indiretos causados pelas intervenções de grande vulto na fase de intervenção, sobre a fauna, os riscos da fase de operação e, ainda, os impactos indiretos decorrentes do adensamento urbano nestas populações e nas unidades de conservação e áreas prioritárias para a conservação do entorno; impactos diretos e indiretos na atividade pesqueira sequer foram contemplados.

Somando-se a todas estas omissões no diagnóstico físico e biológico do estudo, outros problemas de extrema gravidade se verificaram em relação ao empreendimento.

No tocante aos riscos, o diagnóstico de área de influência direta não considerou os piores cenários de dispersão de poluentes através de meios superficiais e subterrâneos, bem como ecossistemas possivelmente atingidos, tais como a Baía de Guanabara, por exemplo, sendo certo, ainda, que na análise de risco, não se cogitou em simular acidente envolvendo mais de uma unidade, avaliando as possíveis consequências. Deixaram de ser realizadas, ainda, simulações com relação às emissões atmosféricas, sob a alegação de que o COMPERJ é uma unidade indivisível. Ora, o próprio EIA/RIMA descreve detalhadamente cada uma das unidades, que funcionarão de forma autônoma, o que, desde logo, descaracteriza a referida indivisibilidade.

Acerca dos recursos naturais utilizados tanto na fase da obra quanto na fase operacional, não há previsão sobre a origem do material do aterro e sobre o volume necessário para terraplanagem, sendo que falta definição sobre a capacitação da água bruta, tendo em vista que este insumo é de grande consumo e parte integrante do processo produtivo deste empreendimento.

Os impactos também foram bastante minimizados no estudo. O alegado impacto relativo à infra-estrutura de saneamento básico na área do empreendimento não considerou o crescimento da população na infra-estrutura existente, além de faltarem maiores esclarecimentos quanto à

utilização de emissário submarino para lançamento dos efluentes líquidos industriais tratados, informando-se apenas que "são atendidos os padrões exigidos em lei". O impacto ambiental quanto à poluição sonora foi igualmente subestimado, pois só se levou em conta o ruído oriundo de bombas e compressores.

Igualmente, a parte do estudo referente aos transportes e impacto viário deixou a desejar. Em momento algum, foi considerada a ligação do empreendimento com a capital do Estado, requisito básico neste tipo de análise, deixando de ser avaliados os impactos sobre a Ponte Presidente Costa e Silva, principal via de acesso entre os municípios do Rio de Janeiro e de Niterói. Foram subestimados, ainda, os impactos diretos e indiretos sobre o tráfego, diante da não consideração de hipóteses de acidentes, da relação transporte-uso do solo, do transporte de carga e de passageiros. Segundo o estudo, teriam sido considerados picos de movimento, porém não houve descrição das referências adotadas, diante da não previsão dos fatores antes mencionados.

Ademais, com a operação do COMPERJ, está prevista a instalação de inúmeras empresas de 3ª geração na localidade, aproveitando-se da matéria prima ali produzida. O adensamento previsto para a área de influência direta, tanto com relação a tais empresas, quanto referente ao próprio empreendimento, exige do empreendedor uma responsabilização pelo custeio do processo de revisão dos planos diretores municipais, de forma a prever uma ampliação da infra-estrutura viária, prevendo, ainda, meios de transporte público adequados à demanda, assim como rede de saneamento, de energia elétrica e de abastecimento de água.

Demais de todos os problemas já mencionados, há, ainda, outra irregularidade que constitui vício insanável: a adoção de licenciamentos independentes para a captação de água bruta e da disposição final dos efluentes líquidos gerados.

Este fracionamento viola frontalmente a Lei Estadual 3111, de 18 de novembro de 1998, a qual determina que, em havendo mais de um EIA/RIMA incidente sobre a mesma bacia hidrográfica, a FEEMA deverá realizar a análise conjunta dos empreendimentos, para definir a capacidade de suporte do ecossistema, a diluição dos poluentes e os riscos civis, sem prejuízos das análises individuais dos empreendimentos.

Ademais, além de tal inobservância legal, há ainda uma incompatibilidade lógica, eis que o complexo petroquímico não poderá funcionar sem o sistema de captação de água bruta nem tampouco sem o descarte de efluentes líquidos gerados em sua operação. Supondo-se, apenas por hipótese, que não se licenciasse qualquer das alternativas de captação de água e de disposição final de efluentes líquidos, o funcionamento do empreendimento seria comprometido e paralisado, aguardando-se uma solução. É intuitivo, diante de todas as considerações que vêm sendo exaradas neste trabalho, que tais

licenças, por mais absurdas, seriam concedidas, diante da pura vontade política dos líderes do país e do Estado, que ignoram questões técnicas de proteção ao meio ambiente em prol do denominado "crescimento".

Outras não foram as conclusões dos técnicos do IBAMA e do ICMBio, em manifestação elaborada em 06 de março de 2008 sobre os impactos ambientais potenciais do empreendimento nas unidades de conservação federais da região. Desnecessário se faz esclarecer que, a despeito da manifestação técnica mencionada, a superintendência do IBAMA emitiu autorização para o licenciamento em 25 de março de 2008, o que embasou a concessão de Licença Prévia logo no dia seguinte, dia 26 de março de 2008. Praticamente junto com esta, a saber, no dia 28 de março de 2008, foi emitida Licença de Instalação, na mesma data em que foram produzidos parecer técnico de análise de risco e parecer técnico de licença de instalação.

A dedução de que todas as licenças ambientais seriam concedidas em favor do empreendimento, sem qualquer entrave, decorre de ilação lógica. Recapitula-se a ordem cronológica dos fatos, ordem esta que, por si só, já permite algumas considerações.

O anúncio de que o complexo petroquímico seria instalado no Município de Itaboraí, Estado do Rio de Janeiro, foi divulgado em 28 de março de 2006, tendo sido o decreto presidencial que considerou a área de utilidade pública exarado em junho de 2006. Com estas medidas, criou-se enorme expectativa em torno do empreendimento, tanto pela iniciativa privada, chefiada pelo mercado imobiliário, quanto pelos líderes políticos da região, que já aguardavam investimentos em seus municípios e, com eles, dividendos políticos a serem utilizados em futuras campanhas eleitorais. Até agora, pouco se havia falado acerca dos impactos negativos, tanto ambientais e urbanísticos quanto sócio-econômicos.

No mesmo mês de junho de 2006, o presidente da república, acompanhado de outros políticos da órbita nacional e estadual, esteve na região para lançar a pedra fundamental sobre a área do COMPERJ.

Num sistema sério, seria possível indagar-se como o início formal das atividades de um complexo petroquímico de colossais proporções poderia ser possível sem a concessão de qualquer licença ambiental. Num sistema sério, repita-se, porque a protocolização do requerimento de licença prévia somente se deu em novembro de 2006.

Prosseguindo-se com a narrativa cronológica dos fatos, os quais, por si só, já geram perplexidade a qualquer leitor, tem-se a formação de grupo de trabalho e emissão de Instrução Técnica para o procedimento de licenciamento em questão, ambos em janeiro de 2007. O EIA/RIMA foi apresentado em outubro de 2007, quando o referido grupo de trabalho, composto por técnicos da então FEEMA e outros do IBAMA, segundo já informado, passou a analisar o estudo.

O grupo, contudo, foi desfeito, devido a profundas divergências entre os técnicos estaduais e os federais. Em sendo a FEEMA o órgão licenciador na hipótese, preponderaram as considerações de seus analistas, não deixando os técnicos federais, entretanto, de emitir documento técnico em contrário, com as ressalvas anteriormente expostas.

As audiências públicas foram realizadas no início do mês de março de 2008, com inúmeras manifestações, especialmente do Ministério Público do Estado, pondo em dúvida o estudo de impacto ambiental nos moldes em que foi apresentado. Os populares igualmente apresentaram reivindicações, estas, contudo, mais atinentes a questões de ordem individual, tais como os destinos dos desalojados em razão das desapropriações, informações acerca dos prometidos cursos de capacitação, empregos gerados e aproveitamento da mão de obra local, havendo, também, alguma preocupação com a insuficiência de políticas públicas locais para absorção dos impactos decorrentes do COMPERJ.

Malgrado toda esta exposição, bem como as considerações tecidas em sede de audiência pública, dias após a realização das assentadas, ainda no mês de março de 2008, foram emitidas, com intervalo de apenas dois dias, a licença prévia e a de instalação. Não é exagerado afirmar que o procedimento de licenciamento, na hipótese em tela, consistiu em mera formalidade que facilmente seria ultrapassada para efetivação da vontade política e econômica dos líderes do país, vontade esta bastante distanciada da preocupação com o bem estar dos cidadãos e do meio ambiente natural e urbano da zona impactada.

## 2. Críticas e proposições

Após a breve análise das peculiaridades do procedimento de licenciamento do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, inúmeras são as deduções que dali se depreendem.

### **Da ingerência política nefasta ao desenvolvimento sustentável**

O procedimento de licenciamento no Brasil não é isento de influências políticas, a começar pela própria nomeação das chefias dos órgãos ambientais. Tais órgãos fazem parte da estrutura do Poder Executivo, de onde partem as nomeações de seus presidentes e diretores, cargos comissionados e, portanto, de livre nomeação e livre exoneração.

É intuitivo que os ocupantes dos cargos comissionados ou de funções de confiança raramente se mostram independentes da vontade política de seus nomeantes, até mesmo pela confiança demonstrada por estes. Vez por outra, vislumbram-se casos em que o dirigente, ou exara manifestação destoante do discurso político, ou se recusa a cumprir, por convicção técnica ou ideológica, uma determinação de seu chefe, ocasião em que é facilmente substituído por outro que acate a decisão política.

Uma das soluções para este dilema é a profissionalização cada vez maior dos quadros técnicos destes órgãos, de forma a que os servidores sejam autônomos em sua atuação, com a supervisão correcional de outro órgão ou setor. Tal profissionalização limitaria a ingerência política em decisões técnicas a serem adotadas, até porque, conforme já examinado, os governos tendem a minimizar a importância da preservação ambiental e do conceito do desenvolvimento sustentável em prol de atividades econômicas predatórias, mas que gerarão maior receita tributária e dividendos políticos.

Na V Conferência sobre Mudança do Clima, realizado entre os dias 07 e 18 de dezembro de 2009, em Copenhagen, Dinamarca, foi possível aferir o grau mínimo de comprometimento dos governos de todo o planeta com a defesa do meio ambiente. Durante o encontro, vários discursos ocorreram em prol da redução das emissões de gases poluentes, porém não se atingiu consenso quanto às medidas a serem adotadas, as quais constaram de mero protocolo de intenções, sem qualquer grau de coercitividade pelas Nações Unidas.

Este fracasso na esfera internacional reflete, igualmente, a desastrosa política nacional referente ao meio ambiente. Se as lideranças não criam uma política ambiental eficaz, todo o país sucumbe.

O Programa de Aceleração do Crescimento, por exemplo, jamais trouxe qualquer preocupação com o desenvolvimento sustentável, apenas com o denominado "crescimento" em sua forma mais predatória. O caso estudado, referente ao Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro, foi um exemplo disso.

A recente escolha do Rio de Janeiro como sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas, nos anos de 2014 e 2016, trouxe entusiasmo ao povo, mas certamente é motivo para maiores preocupações com o futuro dos licenciamentos.

A lamentável manchete veiculada no Jornal *O Globo*, edição de 14 de janeiro de 2010, é exemplo disso: "Lula pede vista grossa em obras da Copa".

RONALDO COUTINHO demonstra visão bastante realista, talvez até pessimista, acerca da real concretização do conceito de desenvolvimento sustentável, apresentando, entretanto, notáveis e irretocáveis argumentos ao seu raciocínio:

Para manter a plena coerência da minha posição reafirmo a convicção, que busquei fundamentar desde a *introdução*, da impossibilidade do chamado "desenvolvimento sustentável" das cidades na vigência do capitalismo. Contudo, não pretendo encerrar a discussão do tema que me foi proposto simplesmente com a declaração da referida impossibilidade, nos termos de "sem a revolução, nada a fazer", embora acredite que sem a superação e ultrapassagem do modo de produção capitalista, o máximo que podemos lograr são algumas formas de mitigação da barbárie. É com este exclusivo propósito e de

forma bem realista que submeto aos eventuais leitores algumas considerações desprezíveis que enumero, em seguida, sem nenhuma ordem hierárquica de importância.

a. O conflito de interesses sempre se interpõe na condução da questão ambiental. Enquanto, de um lado, existem interesses imediatos e específicos, no campo do meio ambiente os interesses são mediatos e difusos. A retórica política promete o “desenvolvimento sustentável”, mas a política econômica, direta e/ou indiretamente, financia a insustentabilidade;

b. Do ponto de vista da proteção jurídica do meio ambiente, o *licenciamento ambiental* constitui um dos instrumentos mais relevantes, mas no Brasil constatamos a inexistência de *monitoramento* das licenças ambientais por parte dos órgãos fiscalizadores e, salvo engano, fiscalização sem monitoramento é operação meramente burocrática, destituída de eficácia. Então o Ministério Público descobre, aqui e ali, o não cumprimento dos relatórios de impacto ambiental e parte para os *termos de ajustamento de conduta (TAC)*. Ou seja, inventou-se uma forma de contornar situações irregulares. É como se o processo terminasse na licença de instalação, *quando mais fundamental seria acompanhar todo o processo de implementação de medidas;*<sup>4</sup>

## 2.1. Da atuação do Ministério Público

Incontrovertida é a legitimidade do Ministério Público, por expressa disposição constitucional, para a defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de relevância social, devendo, ainda, atuar como *custos legis* nas hipóteses em que não figurar como autor da ação (art. 92 do CDC). Tais considerações prestam-se à condução do raciocínio que ora se expõe, acerca da melhor estratégia de atuação do Ministério Público no que toca à defesa de direitos transindividuais, em especial, os de natureza ambiental.

O *Parquet*, como não se ignora, é instituição voltada, dentre outros princípios maiores, também para a defesa do regime democrático. Seus membros, dotados de inamovibilidade quanto de independência funcional, são, assim, livres para manifestarem-se e atuarem dentro de seu entendimento, independentemente de intervenções da chefia institucional, a qual exerce, mais propriamente, funções administrativas do que ingerências funcionais. Estes princípios, bastante úteis num passado histórico de regimes ditatoriais, servem para blindar o membro do Ministério Público contra influências e

---

4 COUTINHO, Ronaldo. *Sustentabilidade e Riscos nas Cidades do Capitalismo Periférico*. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivino; BORATTI, Larissa Verni (Orgs). *Estado de direito ambiental: tendência, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª ed. revista e atualizada. (no prelo)

desmandos políticos, garantindo-se-lhe, assim, liberdade de *opinio*, inclusive contra qualquer remoção compulsória.

Em contrapartida, com a mudança dos tempos, outros fenômenos vêm ocorrendo justamente em razão da tão festejada independência funcional, que merece ser sopesada sob pena de total desvirtuamento da atuação do *Parquet*.

Basta uma breve análise da instituição para concluir-se que o modelo anterior não mais funciona de maneira satisfatória para a proteção da sociedade.

Sob o manto da independência funcional, os membros do Ministério Público hoje atuam de forma desordenada e heterogênea, instaurando procedimentos duplos acerca dos mesmos objetos, seja com intervenções idênticas – o que denota a total desorganização da instituição, seja com manifestações diametralmente opostas, numa verdadeira esquizofrenia funcional geradora de séria insegurança jurídica.

Na hipótese em apreço, foi exatamente o que se verificou: sobreposição de procedimentos diversos acerca de um mesmo caso, qual seja, acompanhamento do licenciamento ambiental do COMPERJ e consequências da implantação do empreendimento na região.

Tal atuação encontra respaldo na lei e demais normas internas do Ministério Público, mas, com a devida vênia, não demonstra qualquer efetividade na apresentação de resultados, correndo-se o sério risco de cair no descrédito perante a sociedade. Se, atualmente, a tendência do processo é a coletivização, segundo mencionado anteriormente, deve o Ministério Público também buscar novas formas de atuação nela baseadas.

O que se haveria de esperar, no âmbito da tutela coletiva de direitos, seria, no mínimo, a criação de sistema eficaz de informações, com banco de dados sobre os procedimentos instaurados e arquivados, os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados, as demandas judiciais ajuizadas com os respectivos movimentos e resultados, tudo de modo a impedir duplicidade de procedimentos.

Outra medida que se impõe é a revisão do princípio da independência funcional nos moldes em que se mostra hoje, buscando atuações conjuntas e afins em prol de maior eficácia dos direitos defendidos.

Se esta ausência de comunicabilidade ocorre entre órgãos da mesma esfera, isto é, dentro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o que não dizer da total separação entre o Ministério Público dos Estados e da União.

Na hipótese aventada, o ajuizamento de demanda pelo MPF findou por obstaculizar a assinatura de TAC entre o MPE e a PETROBRAS, visando, principalmente, a adoção de medidas compensatórias tanto ambientais quanto sociais e econômicas, em especial no que toca à infra-estrutura do Município de Itaboraí.

É inegável que a ação civil pública ajuizada trouxe fundamentos sólidos para obstaculizar o processo de licenciamento. Contudo, duas são as questões postas. A primeira diz respeito ao momento de ajuizamento da demanda - caso houvesse uma atuação conjunta entre MPE e MPF, a ação civil pública poderia ser intentada em ocasião mais propícia, de forma a garantir a efetividade de todas as medidas recomendáveis.<sup>5</sup> A segunda, bem mais controvertida, refere-se à própria conveniência de seu ajuizamento. Diante de todos os argumentos trazidos neste trabalho, vê-se que dificilmente a licença seria obstaculizada pelo Poder Judiciário, o que leva ao questionamento de maior efetividade de uma possível alternativa extrajudicial à ação civil pública.

Há, ainda, questionamento sobre a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no caso em apreço.

O empreendedor do Complexo Petroquímico ora estudado é a PETROBRAS, sociedade de economia mista e, portanto, fora das hipóteses que atraem a competência da Justiça Federal, conforme já ressaltado. Outrossim, inegável é a competência do órgão estadual, à época FEEMA, hoje INEA, para o licenciamento do empreendimento. Portanto, é indubitosa a atribuição do Ministério Público Estadual para condução do inquérito civil e ajuizamento de possível demanda que eventualmente buscasse a invalidação das licenças e eventual reparação de danos ambientais.

Em tendo a participação do IBAMA neste processo se resumido a mera formalidade, decorrente da emissão de anuência para o licenciamento, por ser a região afetada limítrofe com área de preservação ambiental federal, percebe-se que a ação civil pública ajuizada pelo MPF em face do IBAMA pode ser considerada um pouco temerária e, quiçá, forçada.

É consenso entre os operadores do direito que o Poder Judiciário, em seu atual perfil conservador e patrimonialista, ainda não se mostra preparado para a efetiva solução de conflitos transindividuais. Se a morosidade é característica marcante nas lides individuais judicializadas, as ações de natureza coletiva raramente apresentam sentenças de mérito que ponham fim aos conflitos postos. Isto decorre de uma interpretação sempre restritiva dada aos institutos de direito coletivo, ao contrário da tendência moderna de ampliação, bem como da falta de especialização dos magistrados para determinadas questões específicas, tais como as de natureza ambiental. É imperiosa a especialização de juízes e varas, de forma a que se capacitem para realmente enfrentar conflitos relacionados aos direitos de terceira geração. As varas especializadas em meio ambiente, matéria técnica e bastante peculiar, mesmo dentro da esfera jurídica, são uma demanda necessária.

---

<sup>5</sup> Ressalte-se, a esse respeito, a tendência da jurisprudência pela não admissibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos.

Por ora, diante de tantas mazelas também do Poder Judiciário, em especial no tocante a conflitos de ordem ambiental, indaga-se se valeria a pena judicializar questões que poderiam facilmente ser resolvidas em âmbito extrajudicial, através, por exemplo, dos Termos de Ajustamento de Conduta.

O ajuizamento da demanda pelo MPF, no caso do COMPERJ, não se mostrou eficaz, mas apenas um meio de transferir a responsabilidade ao Poder Judiciário, que, até o presente momento, não exarou qualquer decisão acerca das postulações formuladas. Enquanto isso, as obras prosseguem, correndo-se o risco de futura licença de operação, ocasião em que o Poder Judiciário, certamente, extinguirá o feito por falta superveniente de interesse, em razão da perda do objeto, ignorando-se a imposição de compensação pelos danos pretéritos causados.

Apesar dos problemas descritos, que afetam a instituição, a participação do Ministério Público na fiscalização do licenciamento ainda é respeitada e temida pelo empreendedor e por alguns técnicos de órgãos ambientais, eis que, além da atribuição para a defesa do meio ambiente, e conseqüente viabilidade de questionamento judicial do licenciamento, com possível atraso no cronograma previsto e desembolso de mais recursos financeiros, há, ainda, a possibilidade de perseguição criminal. No Estado do Rio de Janeiro, há inúmeros casos de ação penal movida em face de dirigentes de órgãos licenciadores e de técnicos, em razão da prática de crimes previstos tanto no Código Penal quanto na Lei 9605/98.

Este poder, se, por um lado, traz em seu bojo uma enorme antipatia à atuação ministerial, que dificilmente pode contar com a cooperação espontânea da classe política e dos órgãos ambientais, por outro, também garante ao Ministério Público a efetividade tanto das investigações civis quanto do Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento que, atualmente, se mostra essencial à defesa do meio ambiente.

O TAC constitui, como observado, um instrumento extrajudicial por excelência e, portanto, não está adstrito às mazelas da intervenção do Poder Judiciário, quais sejam, a demora no julgamento nos feitos e a falta de especialização dos magistrados para as causas ambientais. Demais disto, se bem utilizado, pode suprir alguns vícios do empreendimento e impor medidas compensatórias que venham a trazer menos impactos ambientais, sociais e econômicos à sociedade.

Novamente, aqui, encontra-se mais um motivo de repúdio dos órgãos ambientais em relação à atuação ministerial, a qual alegam sobrepor-se à atividade do próprio licenciador, numa crítica absolutamente sem procedência.

Ora, em sendo atribuição do Ministério Público a tutela de direitos difusos, incluindo-se aqui a defesa do meio ambiente, deverá ele tanto fiscalizar a legalidade da concessão das licenças ambientais quanto buscar medidas

compensatórias para os danos decorrentes da atividade. Não se trata de impor ou não a concessão de licença, mas de efetivar um duplo controle, típico dos regimes democráticos, do processo de licenciamento. Ressalte-se, ainda, que a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta é facultada ao empreendedor, que poderá firmá-lo ou não.

Apesar da inegável efetividade do TAC, certo é que ele ainda merece críticas da forma como se mostra atualmente. A imposição de condições permanece a critério do titular do órgão de execução, com ou sem o auxílio de técnicos, condições estas a serem discutidas com o compromissário, sem possibilidade de participação popular. O processo decisório, nestes moldes, ainda permanece nas mãos de poucos, o que é igualmente criticável.

A garantia de participação popular nos Termos de Ajustamento de Conduta constitui medida bastante recomendável e há notícia de sua adoção pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo<sup>6</sup>. Ali, após a instauração de procedimento investigatório para apurar dano ambiental, constatada a viabilidade de assinatura de TAC, são realizadas audiências públicas com o empreendedor e representantes da comunidade, nas quais se formam pequenas comissões, responsáveis pela participação nos Termos de Ajustamento de Conduta, na qualidade de intervenientes. Estes representantes tornam-se, também, colaboradores na fiscalização da fiel execução daquele instrumento, criando-se uma forma inédita e eficaz de controle social do meio ambiente.

Esta medida bastante saudável para a democracia ainda traz boas repercussões também em sede política, eis que os líderes, ao observarem a parceria existente entre Promotores e população local, tratarão de se esforçar para garantir o efetivo cumprimento das cláusulas do TAC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do caso em apreço, bem como das notícias diuturnamente veiculadas nos meios de comunicação, é possível estabelecer algumas conclusões.

Num procedimento de licenciamento regular e ideal, ter-se-ia, de um lado, o empreendedor, na defesa de seu negócio, e, de outro, o Estado, aliado à sociedade, garantindo a proteção ao meio ambiente e ao bem estar de seus

---

<sup>6</sup> A primeira experiência ocorrida no Espírito Santo foi a assinatura de TAC com a Companhia Vale do Rio Doce, instalada no centro urbano de Vitória e grande responsável pela poluição do ar da cidade. As cláusulas, fiscalizadas por uma comissão de acompanhamento, incluíam a colocação de *wind fences*, troca dos precipitadores eletrostáticos, enclausuramento das correias de passagem, dentre outros.

cidadãos, através do exercício do seu poder-dever de licenciar, impondo condições para minimizar os danos ambientais e os impactos sócio-econômicos e estabelecendo medidas compensatórias àqueles que são inevitáveis.

Entretanto, esta realidade está longe de ser vislumbrada no Brasil. O que se verifica, em verdade, é uma fórmula típica de países corruptos e pouco democráticos: iniciativa privada + governo versus sociedade + Ministério Público.

Como se verificou, os governos são fortes aliados do grande empreendedor, em detrimento da população e do meio ambiente, aliança esta percebida claramente na atuação dos órgãos licenciadores, verdadeira *longa manus* da vontade política dos governantes, através da concessão de licenças permissivas e prematuras, que deixam de considerar problemas ambientais de enorme gravidade, impactos sócio-econômicos sacrificantes a toda a população. Lamentavelmente, o Poder Judiciário vem acatando tais interesses em suas decisões, na medida em que não demonstra profundo interesse pelas causas ambientais, permanecendo com uma visão privatista e individualista do direito, contrariamente à tendência mundial de coletivização das demandas.

Num outro pólo, estariam a sociedade, despida de informação, de educação e de organização, e o Ministério Público, instituição forte e de credibilidade, porém ainda pouco conhecida, fracionada e igualmente desorganizada para enfrentar o binômio poder econômico-poder político na luta pela efetiva observância dos direitos e garantias constitucionais da sociedade.

Algumas soluções para o maior equilíbrio entre estes pólos estariam diretamente ligadas à democratização dos processos decisórios, até porque os riscos decorrentes dos empreendimentos com significativo impacto ambiental são sentidos por toda a população, que, assim, deve ter pleno acesso às informações e amplo poder de decidir.

Não é de hoje que a educação, em seu conceito mais amplo, é apontada como um dos principais fatores de desenvolvimento de um país, na medida em que acarreta maior conscientização do povo, o qual eleva seus interesses e busca melhor nível de representatividade nas urnas. Este processo levaria à modificação do perfil dos atuais líderes políticos, os quais passariam, naturalmente, para o outro pólo, na medida em que defenderiam os reais interesses do povo que o elegeu, diminuindo, radicalmente, o desequilíbrio nesta balança. Ter-se-ia, então, uma nova fórmula: iniciativa privada (leia-se, poder econômico) versus governo+sociedade+Ministério Público.

Todavia, esta realidade ainda se mostra utópica diante dos atuais quadros políticos e econômicos.

Com este prognóstico, a solução mais viável, em curto prazo, no inevitável processo de democratização deverá ser garantida na própria atuação do Ministério Público.

Atualmente, no processo de licenciamento, a participação da sociedade dá-se de duas formas: diretamente, por meio das audiências públicas, e indiretamente, através da fiscalização constante do Ministério Público.

Conforme ressaltado, as audiências públicas como praticadas na atualidade não concretizam o princípio da participação popular. O povo, desinformado, mal tem acesso aos convites para o evento e, quando lá comparece, assiste passivamente às exposições do empreendedor e do órgão ambiental, sem compreender a linguagem técnica ali veiculada. No máximo, são feitas intervenções pontuais, algumas por líderes comunitários, outras por cidadãos preocupados com situações individuais. Fenômeno idêntico verificou-se no caso em apreço, em que, segundo narrado, os munícipes presentes indagaram sobre os programas de capacitação, o aproveitamento de mão de obra, destinos dos desalojados em razão de desapropriações.

Observe-se, ainda, que as intervenções possuem efeito consultivo e, na prática, não importam em qualquer alteração dos pareceres técnicos já exarados pelos órgãos licenciadores. No COMPERJ, por exemplo, as audiências públicas realizaram-se em todos os Municípios da área de influência direta, na primeira semana do mês de março de 2008, sendo que, nos dias 26 e 28 daquele mês, foram expedidas, respectivamente, a licença prévia e a de instalação, sem qualquer menção às considerações exaradas pelos cidadãos presentes e pelo próprio Ministério Público naquelas assentadas. O instituto é inegavelmente tratado como mera formalidade a constar do processo de licenciamento, com vistas a evitar possível nulidade.

A segunda forma de participação dá-se com a presença do Ministério Público, cuja atuação encontraria maior eficácia se organizada em grupos e baseada em metas. Hoje, as Promotorias e Procuradorias constituem órgãos estanques, sem qualquer diálogo ou atuação conjunta, o que dificulta e reduz a efetividade dos resultados pretendidos, especialmente quando há atribuições que se sobrepõem.<sup>7</sup> Não é difícil encontrar procedimentos instaurados em mais de um órgão de execução buscando a mesma finalidade, sem que um tenha sequer conhecimento do que é realizado pelo outro. Esta desorganização, decorrente do princípio da independência funcional, finda por enfraquecer a atuação do *parquet* ao invés de garantir resultados. No caso estudado, por

---

7 No Estado do Rio de Janeiro, tal realidade vem aos poucos sendo modificada, com louváveis iniciativas, tais como o GEAIR e os projetos de Gestão Estratégica.

exemplo, foi verificada a instauração de inquéritos por mais de uma Promotoria de Justiça, todos buscando as mesmas informações acerca do licenciamento e dos danos ambientais decorrentes das obras e atividades do COMPERJ. É imperiosa a criação de um moderno sistema informatizado de banco de dados, visando ao armazenamento de informações sobre os inquéritos instaurados e arquivados, as ações ajuizadas, Termos de Ajustamento de Conduta celebrados, avaliações técnicas realizadas.

Não há qualquer comunicabilidade entre órgãos da mesma esfera, muito menos em esferas distintas, como são o Ministério Público dos Estados e a Procuradoria de República, sendo certo, ainda, que as atuações conflitantes findam por trazer consequências nefastas ao direito que se pretende defender. Traças estratégicas é fundamental para o combate do sistema que ora se coloca.

No caso do COMPERJ, por exemplo, demonstrou-se que o ajuizamento de demanda pelo MPF, de fundamentos irretocáveis, cabe-se dizer, reduziu as chances de possível assinatura de TAC entre o MPE e a PETROBRAS, principalmente quanto à adoção de medidas compensatórias ambientais e dotação de infra-estrutura no Município de Itaboraí, principal atingido pelos efeitos do empreendimento. Qualquer articulação entre as duas instituições certamente somaria aos resultados pretendidos.

As chagas descritas na atuação do Ministério Público, todavia, ainda não foram capazes de elidir o respeito e a credibilidade da instituição, inclusive quando da fiscalização do licenciamento. Certo é que o *Parquet* não goza da simpatia dos empreendedores nem tampouco da classe política ou dos órgãos ambientais, não podendo contar com a colaboração espontânea de qualquer destes. Em contrapartida, os poderes e prerrogativas da instituição ainda garantem alguma eficácia em seus feitos, já que a atribuição para a defesa do meio ambiente pode gerar impugnações ao licenciamento, com o atraso nas obras e dispêndio de mais recursos financeiros, além da tradicional possibilidade de perseguição criminal.

Não se pode ignorar o Termo de Ajustamento de Conduta como um objeto valioso na atuação do Ministério Público, garantidor da rápida tutela do meio ambiente, caso sua assinatura seja do interesse das partes. Extrajudicial por excelência, o TAC foge dos vícios de que padece qualquer demanda judicial, garantindo, em contrapartida, a efetividade das pretensões compensatórias aos impactos ambientais, sociais e econômicos, sem qualquer ingerência no processo de licenciamento em substituição aos órgãos ambientais, como fazem crer alguns. Embora não encontre qualquer regulamentação nesse sentido, é imperioso refletir acerca da participação popular na celebração do instrumento, o que garantiria a efetiva observância do princípio democrático em sua acepção mais ampla, além de um comprometimento maior da população ali representada, criando-se uma nova forma de controle social do cumprimento das cláusulas firmadas.

Não há assombros, encantamentos ou fórmulas mágicas. Basta a mera aplicação da lei e dos instrumentos dela decorrentes para a eficaz garantia do desenvolvimento sustentável, num crescimento, não acelerado, como querem os líderes atuais, mas compatível com a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

PARECERES  
E  
RAZÕES