

## O papel do Ministério Público no controle externo da gestão municipal e das políticas públicas

Renata Neme Cavalcanti

1. Introdução; 2. O Ministério Público; 2.1.Aspectos gerais sobre atribuições; 2.2. A defesa dos interesses transindividuais; 2.3. A organização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; 2.4. Instrumentos de defesa dos direitos transindividuais – o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta (TAC); 3. Município de Angra dos Reis; 4. Município de Volta Redonda; 5. Município de Duque de Caxias; 6. Município de Teresópolis; 7. Município de Nova Friburgo; 8. Município de Cabo Frio; 9. Município de Macaé; 10. Conclusões; 11. Notas; 12. Referências.

### Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa desenvolvida pelos mestrandos e doutorandos em Direito da Cidade pela Universidade do Rio de Janeiro sobre o controle externo da gestão dos Municípios exercido por conselhos municipais temáticos. A pesquisa foi realizada em sete Municípios médios fluminenses: Angra dos Reis, Cabo Frio, Duque de Caxias, Macaé, Nova Friburgo, Teresópolis e Volta Redonda. Foram objeto de análise os Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e Conselhos de Desenvolvimento Urbano. Buscou-se analisar a possibilidade de participação da população nestes conselhos bem como o controle exercido pelos conselhos. Pelos dados colhidos, percebe-se que embora seja a participação possibilitada não há um controle social de fato, posto que os conselhos são, de diferentes formas, controlados pelo poder público.

**Palavras-chave:** controle social; políticas públicas municipais; conselhos municipais.

### Abstract

This article intends to present the outcomes of a research developed by a group of students from Master Course and PhD in City Law, which is a post graduated program in the University of Rio de Janeiro. The research analyzes the social control of public policies made by institutional councils. The research was developed in seven Municipalities of the State of Rio de Janeiro: Angra dos Reis, Cabo Frio, Duque de Caxias, Macaé, Nova Friburgo, Teresópolis e Volta Redonda. The group studied three kinds of councils: Municipal Health Council, the council that inspect the Municipality's Educational Found and the Urban Development Council. The research intends to analyzes the participation of the citizens on those councils, aiming to answer if there is a real social control over public policies. The outcomes demonstrate that, even tough citizens can participate on those councils, there isn't a real social control. This happens because the government can manipulate the councils.

**Keywords:** social control; municipal's public policies; municipal councils.

## 1. Introdução

O artigo que ora se apresenta foi originado de pesquisa iniciada por grupo de mestrandos e doutorandos em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, cujo objeto seria a análise da gestão municipal e do controle externo exercido por diversas instituições, tais como os Conselhos Municipais de Saúde, Educação e Desenvolvimento Urbano, além do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Ministério Público.

As questões examinadas cingiram-se às políticas públicas ligadas ao ordenamento do uso do solo, controle ambiental natural e construído e às políticas de saúde e educação, dentre os anos de 2000 a 2005, nos Municípios de Angra dos Reis, Volta Redonda, Duque de Caxias, Teresópolis, Nova Friburgo, Macaé e Cabo Frio. A metodologia adotada foi a distribuição da pesquisa entre os participantes, de forma a incumbir cada um da análise de um Município, examinando-se a atuação de todas as instituições naquela localidade.

O resultado final do trabalho deu origem a diversos artigos, cada qual decorrente do exame de uma das referidas instituições.

Especificamente em relação ao Ministério Público, para que os resultados se mostrassem eficientes e fossem colhidos de forma homogênea, recorreu-se a pesquisa junto às Promotorias de Tutela Coletiva das regiões em apreço, mediante a análise dos inquéritos civis instaurados, das ações civis públicas ajuizadas e dos termos de ajustamento de conduta celebrados no período em exame.

Contudo, apesar da tentativa de homogeneidade, algumas diferenças na coleta de dados foram observadas, devido às diversas estruturas verificadas nos órgãos pesquisados. Ademais, em se tratando este trabalho de uma compilação de várias partes elaboradas por diversos pesquisadores, há diferenças também no tocante à análise dos resultados. Enquanto alguns pesquisadores trouxeram, além dos dados, a exposição de outras várias circunstâncias que auxiliaram na análise dos resultados obtidos, outros membros da equipe optaram por

apresentar informações objetivas, sem uma aferição mais aprofundada. Por tal razão, em sendo os comentários apresentados por alguns bastante relevantes na compreensão da pesquisa, entendeu por bem esta expositora mantê-los neste trabalho, apesar da diversidade porventura verificada em sua estrutura.

Os pesquisadores foram uníssomos ao afirmar a dificuldade na obtenção das informações necessárias à conclusão do trabalho, já que são muitas as dificuldades materiais das Promotorias de Justiça. As instalações, em sua maior parte, são módicas, sendo o pessoal, ainda, bastante insuficiente para atender à demanda necessária. Apesar da existência de um sistema de informática para controle e acompanhamento dos procedimentos, estes não são, muitas vezes, devidamente alimentados e atualizados por absoluta falta de servidores. Os poucos funcionários existentes nos órgãos de execução destinam-se, em sua maioria, ao atendimento da população, aos trabalhos burocráticos referentes ao tombamento e numeração dos inquéritos e procedimentos, além na redação das correspondências oficiais. Pouco tempo resta, portanto, para o trabalho de digitação de dados.

Por outro lado, todos os integrantes do grupo foram bem recebidos pelos Promotores de Justiça, os quais se colocaram à disposição para auxiliar na pesquisa, conscientes dos resultados positivos da divulgação do trabalho. Alguns dos dados solicitados foram colhidos, embora num prazo médio, através da análise de livros e dos próprios autos dos procedimentos existentes.

No tocante, especialmente, ao Município de Macaé, a obtenção das informações foi ainda mais dificultosa, não logrando o pesquisador sequer preencher os quadros apresentados acerca do número de procedimentos investigatórios e ações civis públicas existentes sobre os assuntos examinados. As informações colhidas somente se referem a demandas judiciais, cuja pesquisa é facilitada em virtude do sistema de informática do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Antes de se proceder à exposição dos resultados obtidos na pesquisa propriamente dita, faz-se necessária uma breve exposição sobre a instituição do Ministério Público e a divisão das atribuições dos órgãos de execução.

## **2. O Ministério Público**

A Carta de 1988 alterou substancialmente a disciplina do Ministério Público em âmbito nacional. Desvinculado dos demais Poderes do Estado, passou a integrar o capítulo referente às “Funções Essenciais à Justiça”, sendo-lhe asseguradas autonomia administrativa e financeira, garantias idênticas às conferidas à magistratura, bem como independência funcional de seus integrantes.

Embora o texto constitucional faça referência ao Ministério Público em inúmeros dispositivos, são os artigos 127 a 130-A que disciplinam especificamente a instituição, trazendo normas acerca de sua estrutura, das garantias e vedações aos seus membros e, especialmente, suas funções institucionais, que foram bastante ampliadas e ganharam *status* de cláusula pétrea.

Constitui o Ministério Público uma das funções essenciais à justiça, sendo instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conceito este que é repetido em outros dispositivos legais, tais como a lei nº 8625/93, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

No âmbito nacional, o Ministério Público abrange o Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e dos Territórios. Há, também, os Ministérios Públicos dos Estados.

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe o artigo 130-A, o qual institui o Conselho Nacional do Ministério Público, composto de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, com mandato de dois anos. O Conselho Nacional é presidido pelo Procurador -Geral da República, sendo composto por quatro membros do Ministério Público da União, três membros dos Ministérios Públicos dos Estados, dois juízes, dois advogados, dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Sua competência está prevista no parágrafo 1º do referido artigo.

## **2.1.Aspectos gerais sobre atribuições**

A Carta Magna traz ainda, como função institucional do Ministério Público, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129). Este dispositivo vem a dar novo fundamento de validade à Lei 7347, que já previa, desde 1985, o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico como interesses a serem tutelados por meio de ação civil pública.

A defesa da ordem urbanística, embora originariamente não fosse expressa no artigo 1º. da Lei de Ação Civil Pública, vinha sendo exercida pelo Ministério Público, seja como uma decorrência da defesa do meio ambiente, seja porque se incluía na expressão “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, prevista no inciso IV daquele dispositivo. Certo é, todavia, que o advento da Lei 10257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, consolidou de vez esta prática, ao trazer novo inciso ao artigo 1º. da Lei 7347/85, incluindo a defesa da ordem urbanística expressamente como um direito difuso, defensável por meio de ação civil pública. Induvidosa, portanto, a legitimidade do Ministério Público para a presidência de inquéritos civis e ajuizamento de ações civis públicas que visem à proteção de interesses de cunho urbanístico.

Além da ampliação significativa do rol de funções institucionais do Ministério Público, a Constituição deu um novo *status* à instituição.

Na órbita criminal, o órgão do Ministério Público exerce o controle externo da atividade policial, podendo, apesar de algumas opiniões em contrário, de que tal atribuição seria monopólio da polícia judiciária, investigar diretamente as infrações penais. Assim, além de promover com exclusividade a ação penal pública, deve o órgão do *Parquet* requisitar diligências investigatórias no inquérito policial. Ressalte-se que, ao contrário do que se imagina, é o promotor de justiça livre em sua atuação e sua convicção, sendo responsável, como o próprio termo indica, pela promoção da justiça. Desta forma, se convencido da inocência do réu, deve o Promotor de Justiça requerer a absolvição daquele e até recorrer ou impetrar *habeas corpus* em favor do acusado.

Na esfera cível, por sua vez, as atribuições do Ministério Público ampliaram-se de

forma significativa. Além das já tradicionais intervenções, seja em razão da qualidade da parte, tal qual ocorre quando há interesses de incapazes, seja pela natureza da lide, como se verifica nas questões de direito de família e nos mandados de segurança, por exemplo, a defesa dos chamados direitos transindividuais assume a cada dia maior relevância. É nesta atribuição específica que se pretende concentrar ao longo do presente trabalho.

## 2.2. A defesa dos interesses transindividuais

Como ensinam Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>1</sup>, com a transformação do Estado liberal no Estado social, em que se exigia do Estado uma atuação positiva a fim de garantir aos cidadãos a efetividade dos direitos sociais básicos, alguns obstáculos deviam ser transpostos para que o processo deixasse seu aspecto meramente teórico e servisse às suas funções sociais. Necessária se fazia, portanto, uma reforma no sistema processual, de forma a garantir o efetivo acesso à justiça.

Em alguns dos países europeus e nos Estados Unidos, esta reforma iniciou -se, aproximadamente, na segunda metade da década de 60, seguindo uma seqüência de três grandes movimentos, apelidados pelos autores de “ondas”. A primeira onda consistia na assistência judiciária, a segunda visava à proteção dos interesses difusos, e a terceira dá um enfoque mais específico às barreiras do acesso à justiça.

Seguindo, pois, esta tendência mundial, especificamente no que tange à chamada “segunda onda”, foi editada, no Brasil, a Lei 4717, de 1965, que conferiu a qualquer cidadão legitimidade para propor a ação popular, em defesa do patrimônio público, assim considerados bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, buscando a anulação do ato lesivo e o ressarcimento dos cofres públicos pelo causador do dano. O Juiz possuía amplo poder na atividade de instrução, sendo que a coisa julgada decorrente da sentença tinha eficácia oponível *erga omnes*, salvo no caso de improcedência do pedido por falta de provas, caso em que qualquer outro cidadão poderia renovar a ação com idêntico fundamento, desde que munido de novas provas.

A Lei 6938/81, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Meio Ambiente – o SISNAMA, previu a atribuição do Ministério Público para responsabilização dos causadores de danos ao meio ambiente.

Em 1985, veio a lume a Lei 7347, que trouxe a ação civil pública como um novo instrumento processual, utilizado para buscar o ressarcimento de danos causados ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Dentre o rol dos legitimados, estava o Ministério Público, que poderia instaurar inquérito civil para apuração destes danos. Estava, portanto, lançado o embrião daquela que se tornaria a atuação mais relevante do *Parquet* nos dias atuais.

A Constituição da República de 1988 manteve tal atribuição, prevendo em seu artigo 129, III, iniciativa ministerial ainda mais ampla no tocante tanto à instauração de inquérito civil quanto ao ajuizamento da ação civil pública para abranger a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e **de outros interesses difusos e coletivos**.

Diversas leis infraconstitucionais advieram em seguida, disciplinando outros interesses e direitos difusos e coletivos, dentre as quais a Lei 7853/89 (proteção dos portadores de deficiência), Lei 7913/89 (danos causados aos titulares de valores mobiliários e investidores do mercado), Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei 8884/94 (cessação de práticas que constituam infração à ordem econômica).

A Lei 8078/90, Código de Defesa do Consumidor, teve grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, eis que instituiu a tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos. Luiz Paulo da Silva Araújo, citando Antonio Gidi, afirma que “(...) o Título III do CDC, combinado com a LACP, deve, atualmente, fazer as vezes de um Código de Processo Civil Coletivo, como um ordenamento processual geral para todas as ações coletivas”<sup>2</sup>.

O Código de Defesa do Consumidor veicula regras e definições que transcendem as relações de consumo, aplicando-se, conforme referência anterior, às demais ações coletivas. Traz, por exemplo, os conceitos de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Reza a lei que os difusos são os interesses transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato; os coletivos são direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; já os direitos individuais homogêneos são individuais, porém decorrentes de

uma origem comum.<sup>3</sup>

Contudo, o reconhecimento da legitimação ativa do *Parquet* para as ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos não é unânime.

Como ressalta Ada Pellegrini Grinover, os argumentos contrários a esta legitimação variam desde a sua inconstitucionalidade, por ter sido a legitimação estendida por lei ordinária, passando pela ausência de liberdade de escolha do particular, que poderá ver o direito reconhecido contra sua vontade. Ora, a legitimação para os direitos individuais homogêneos não poderia ser conferida em sede constitucional, uma vez que esta categoria foi introduzida ao ordenamento jurídico nacional somente dois anos após a promulgação da Lei Maior. No tocante ao reconhecimento do direito, este é feito de forma genérica, cabendo a cada interessado a habilitação na fase de liquidação de sentença. Por outro lado, há que se reconhecer a dimensão social e coletiva de tais interesses privados e a importância política da solução destes conflitos coletivamente.

Prossegue a autora:

Assim, foi exatamente a relevância social da tutela coletiva dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador ordinário a conferir ao MP e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda, mesmo em se tratando de interesses ou direitos disponíveis, em conformidade, aliás, com a própria Constituição, que permite a atribuição de outras funções ao MP, desde que compatíveis com sua finalidade (art. 129, IX); e a dimensão comunitária das demandas coletivas, qualquer que seja seu objeto, insere-as sem dúvida na tutela dos interesses sociais referidos no art. 127 da Constituição. Quando muito, poder-se-ia exigir, caso a caso, que se aferisse a relevância social do objeto da demanda coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos, para o reconhecimento da legitimação do MP(...)<sup>4</sup>.

Em acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, reconheceu a Corte Suprema a legitimação do Ministério Público para a tutela dos interesses individuais homogêneos de relevância social, afastada, entretanto, a possibilidade de postular direito de contribuinte:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSTOS: IPTU. MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE. Lei 7.374, de 1985, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078, de 1990 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. C.F., artigos 127 e 129, III. I. - A ação civil pública presta-se a defesa de direitos



individuais homogêneos, legitimado o Ministério Público para aforá-la, quando os titulares daqueles interesses ou direitos estiverem na situação ou na condição de consumidores, ou quando houver uma relação de consumo. Lei 7.374/85, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. II. - Certos direitos individuais homogêneos podem ser classificados como interesses ou direitos coletivos, ou **identificar-se com interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesses casos, a ação civil pública presta-se a defesa dos mesmos, legitimado o Ministério Público para a causa. C.F., art. 127, caput, e art. 129, III.** III. - O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança e pleitear a restituição de imposto 3/4 no caso o IPTU 3/4 pago indevidamente, nem essa ação seria cabível, dado que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) uma relação de consumo (Lei 7.374/85, art. 1º, II, art. 21, redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625/93, art. 25, IV; C.F., art. 129, III), nem seria possível identificar o direito do contribuinte com ‘interesses sociais e individuais indisponíveis.’ (C.F., art. 127, caput). IV. - R.E. não conhecido.<sup>5</sup> (grifo nosso)

Posteriormente à manifestação do Supremo Tribunal Federal referida, sobreveio, em 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória de no. 2180-35<sup>6</sup>, a qual, dentre outros dispositivos, traz a proibição de postular-se, através de ação civil pública, pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Para Marcos Antônio Maselli de Pinheiro Gouvêa, a legitimidade do Ministério Público para a defesa de direitos individuais homogêneos, especialmente do consumidor, não repousa na indisponibilidade, mas sim na função institucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais. Exemplifica ele:

Se a apropriação indevida de uma quantia que deveria pertencer a consumidor é realizada por uma empresa, não configura isto um atentado contra a ordem jurídica, a demandar a intervenção do Parquet? Se, para a satisfação de seus direitos – direitos, por vezes, a quantias ínfimas – milhares de pessoas têm de propor uma enxurrada de ações individuais, atravancando juizados especiais e juízos comuns, não haverá aí interesse social na solução rápida de inúmeras lides, através da atuação molecular do Ministério Público?<sup>7</sup>

Como bem complementa Luiz Cláudio Carvalho de Almeida:

Não é incomum encontrar no bojo de acórdãos expressões como “interesse meramente patrimonial” associadas a “direito disponível”, como se a realidade atual fosse característica de uma sociedade compartimentada onde ainda prevalecesse o dogma da autonomia da

vontade. Hodiernamente, é justamente sobre o patrimônio das pessoas é que incide a maioria das violações aos direitos fundamentais (ex: bloqueio de cruzados, juros abusivos, taxas inconstitucionais, como a iluminação pública).Embutido nesse raciocínio ainda se insere a visão tradicional do contrato, repelida pelo legislador consumerista e ainda não totalmente assimilada pelos intérpretes do direito<sup>8</sup>.

Em verdade, a defesa dos interesses e direitos individuais homogêneos de relevância social, sejam eles disponíveis ou não, pelo Ministério Público, constitui um aspecto inegável de acesso à justiça, nos termos dos já mencionados ensinamentos de Mauro Cappelletti. Apesar dos avanços alcançados tanto pelo constituinte quanto pelo legislador ordinário brasileiro no âmbito da tutela coletiva, o mesmo não se pode dizer dos aplicadores do direito, que insistem em restringir a interpretação de certos instrumentos processuais de proteção metaindividual, contrariando uma tendência mundial. Desta forma, é inegável que alguns óbices devem ser derrubados para que a sociedade, legitimamente representada pelo Ministério Público, alcance a justiça, no sentido mais amplo da palavra.

Salientou-se que o Ministério Público, por expressa disposição constitucional<sup>9</sup>, é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos **interesses sociais** e individuais indisponíveis. A defesa dos interesses sociais é, portanto, uma das mais relevantes funções institucionais do *Parquet*, o qual se caracteriza não somente como instrumento para a proteção e efetivação dos direitos fundamentais, mas também como garantia da própria Constituição e de seus princípios<sup>10</sup>.

A Constituição da República trouxe, em seu artigo 6<sup>o</sup>, um rol dos direitos sociais, quais sejam, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, todos, portanto, tuteláveis pelo Ministério Público por força da leitura combinada dos dois dispositivos (artigos 6<sup>o</sup> e 127).

Da leitura dos mencionados direitos, encontram-se, inequivocamente, alguns dos elementos tradicionais do direito urbanístico. A moradia, o lazer e o trabalho, além da circulação, foram definidos pela “Carta de Atenas” como clássicas funções urbanas, ou, segundo ressalta Hely Lopes Meirelles, em trecho anteriormente transcrito, funções sociais desempenhadas pelo homem no espaço por ele ocupado. Assim, o urbanismo assumiu

inequívoco caráter social, em razão de serem alguns de seus elementos expressamente previstos no artigo 6º da Carta Magna.

Esta interpretação, por si só, já justificaria a legitimação do Ministério Público para a defesa da ordem urbanística.

Demais disso, alguns autores de direito ambiental, tais como Paulo Affonso Leme Machado<sup>11</sup> e Édis Milaré<sup>12</sup>, sempre consideraram o urbanismo como um aspecto do direito ambiental, denominado por este último de *ambiente urbano*, componente do chamado *patrimônio ambiental artificial*.

Segundo Milaré:

Aceito que se tem o caráter holístico do meio ambiente, como produto das interações e relações da sociedade humana com o mundo natural em que ela se contextualiza, o meio ambiente construído, ou artificial, passa a ser objeto das políticas ambientais. Assim sendo, por decorrência, cai sob a alçada do Direito, não apenas do Direito do Ambiente mas, ainda, de outros ramos da ciência jurídica, nomeadamente o Direito Urbanístico e regulamentações específicas menores. (...) Há um elenco de temas que deveriam ser aprofundados, inclusive sob o ponto de vista do ordenamento jurídico, a fim de que o patrimônio ambiental artificial – no caso, as cidades e seus equipamentos – possam integrar *de facto et de jure* as políticas ambientais, atendendo explícita e implicitamente aos preceitos do Direito do Ambiente. Neste elenco teríamos, exemplificativamente: as necessidades humanas e as cidades desumanas; o conceito de lugar; a ciência e a cidade; as instituições do ambiente humano e seus ideais correspondentes; e por que mantemos feias as nossas cidades<sup>13</sup>.

No esteio deste pensamento, poder-se-ia, desde logo, considerar a ordem urbanística como um direito difuso, por se tratar de desdobramento do conceito amplo de meio ambiente, e, portanto, defensável pelo Ministério Público através da ação civil pública.

A título de ilustração, observe-se que as Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro atuam não somente em matéria de meio ambiente natural, como também possuem atribuição para a defesa do meio ambiente urbano.

Com o advento do Estatuto da Cidade, foi acrescentado um dispositivo à Lei de Ação Civil Pública para considerar, expressamente, a ordem urbanística como um direito difuso. Desta forma, todo o entendimento construído acerca da legitimação do Ministério Público para a defesa de tais interesses foi ratificado, inibindo qualquer possível discussão sobre o tema.

### 2.3. A organização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, as Promotorias de Tutela Coletiva, responsáveis pela presidência de inúmeros inquéritos civis e pelo ajuizamento de ações civis públicas referentes às matérias de meio ambiente, consumidor e cidadania, são sediadas numa Comarca, denominada núcleo, porém, possuem atribuição para outros tantos Municípios do entorno.

A matéria do consumidor trata das questões coletivas atinentes às relações de consumo, aí incluídas as questões atinentes à propaganda, bem como serviços públicos remunerados por tarifas. Já o assunto relativo ao meio ambiente abrange não somente problemas do meio ambiente natural, mas também questões urbanísticas. Por fim, a matéria de cidadania é residual e trata dos assuntos difusos e coletivos não abrangidos nas outras duas atribuições. Problemas ligados a políticas públicas, tais como saúde e educação, defesa de minorias, fiscalização de contas e finanças públicas e apuração de atos de improbidade administrativa pertencem à atribuição destas Promotorias.

A fixação de atribuição das Promotorias é feita, em regra, por divisão numérica, à exceção de algumas regiões, tais como Niterói, Petrópolis e Nova Iguaçu, em que, por disposição dos Promotores de Justiça titulares, devidamente consolidada em resolução, é feita uma distribuição por matéria. Somente no Município do Rio de Janeiro, capital do Estado, existe uma atribuição prefixada das Promotorias.

Assim se encontram distribuídas as Promotorias de Tutela Coletiva em todo o Estado: i. na Comarca da **Capital**, há oito Promotorias de Defesa da Cidadania, quatro de Meio Ambiente e quatro do Consumidor; ii. na região de **Angra dos Reis**, responsável também pelas Comarcas de Mangaratiba e Paraty há apenas uma Promotoria; iii. em **Barra do Piraí**, há duas Promotorias responsáveis, igualmente, pelas Comarcas de Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paty do Alferes, Piraí, Rio das Flores, Valença e Vassouras; iv. em **Macaé**, há também duas Promotorias, cuja atribuição abrange as comarcas de Rio das Ostras, Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Carapebus/Quissamã; v. em **Niterói**, estão sediadas as três Promotorias de Justiça, que

também abarcam Maricá e Rio Bonito; vi. em **Nova Friburgo**, há duas Promotorias de Tutela Coletiva, que investigam os Municípios de Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cantagalo, Cordeiro, Duas Barras, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto e Trajano de Moraes; vii. no Município de **Petrópolis**, há duas Promotorias que abrangem as Comarcas de Paraíba do Sul, São José do Rio Preto e Três Rios; viii. o Centro Regional de **Teresópolis**, onde se sediam duas Promotorias, abarca os Municípios de Carmo, Sapucaia e Sumidouro; ix. a região de **Volta Redonda** abrange Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Porto Real, Resende e Rio Claro, sendo que uma Promotoria de Justiça está sediada em Volta Redonda e a outra, em Resende; x. o Centro Regional de **São Gonçalo** engloba os Municípios de Itaboraí e Tanguá, sendo que, naquele Município, sediam-se as três Promotorias de Tutela Coletiva; xi. a sede de **Campos** abrange os Municípios de São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, havendo lá duas Promotorias; xii. a Região Noroeste Fluminense, com sede em **Itaperuna**, engloba os Municípios de Bom Jesus de Itabapoana, Cambuci, Italva/Cardoso Moreira, Itaocara, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua e, devido à enorme área territorial, existe uma Promotoria em Itaperuna e outra em Santo Antônio de Pádua; xiii. na Região dos Lagos, há apenas uma Promotoria, responsável por Araruama, Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia e Saquarema, sediada em **Cabo Frio**; xiv. a Baixada Fluminense, anteriormente uma só região, agora encontra-se dividida em duas sedes. A primeira, localizada em **Duque de Caxias**, engloba os Municípios de Belford Roxo, São João de Meriti, Magé e Guapimirim, com duas Promotorias de Tutela, havendo previsão de criação da terceira. A outra, sediada em **Nova Iguaçu**, abrange Itaguaí, Japeri, Nilópolis, Paracambi, Queimados e Seropédica, com três Promotorias de Tutela Coletiva.

A matéria ligada à infância e juventude, tanto no aspecto individual quanto no âmbito coletivo, é de atribuição das Promotorias de Infância e Juventude sediadas em cada comarca, assim como os assuntos atinentes à proteção à pessoa idosa e ao portador de deficiência, que passaram a ser tutelados por Promotorias específicas.

#### **2.4. Instrumentos de defesa dos direitos transindividuais – o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta (TAC)**

O inquérito civil é o instrumento utilizado pelo Ministério Público para apuração de atos violadores dos direitos transindividuais. Ele tem natureza pública, porém, em hipóteses excepcionais, é possível a decretação do sigilo, quando há risco na divulgação das informações ali ventiladas. É iniciado por uma portaria, devidamente numerada e assinada pelo Promotor de Justiça que o preside, contendo as diligências a serem efetivadas durante a investigação e as peças até então colhidas.

A fim de homogeneizar a atuação dos Promotores de Justiça no Estado do Rio de Janeiro, foi editada pelo Procurador Geral de Justiça do Rio de Janeiro a Resolução GPGJ 1066, de 2002 (em anexo). Esta resolução dispõe sobre o procedimento a ser seguido nas hipóteses de recebimento de notícia de violação de direitos difusos e coletivos, de indeferimento do pedido de instauração de inquérito civil e de arquivamento do procedimento, dentre outras hipóteses.

Ao final do inquérito civil, apurada a inexistência do dano ou ilícito, ou verificado o esgotamento dos meios investigatórios sem que se lograsse êxito em provar a lesão, procede-se ao arquivamento do procedimento, em promoção justificada, a qual é submetida a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Por outro lado, se o dano restar comprovado, dois caminhos podem ser trilhados: o ajuizamento de ação civil pública ou a propositura de termo de ajustamento de conduta.

No aspecto teórico processual, o termo de ajustamento de conduta (TAC) é um dos instrumentos mais eficazes para a reparação dos danos causados aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos justamente por seu caráter de título executivo extrajudicial, podendo, portanto, ser levado a juízo, através de processo de execução para cobrança forçada da multa devida. Aí reside a necessidade de maior especificação prática das providências, prazo e valor da multa.

O termo de ajustamento de conduta pode ser proposto tanto pelo Ministério Público quanto pelo investigado, e consiste num instrumento através do qual o causador do dano se compromete a adequar sua conduta, de forma a cessar a lesão e ao mesmo tempo repará-la. O TAC deve possuir um conteúdo mínimo, com a determinação específica das providências a

serem adotadas, do cronograma (prazo mínimo e máximo para a execução das medidas) e das multas a serem aplicadas na hipótese de descumprimento, em sendo o TAC um título executivo extrajudicial.

Passa-se, em seguida, à exposição dos resultados obtidos na pesquisa propriamente dita.

### 3. Município de Angra dos Reis

O primeiro Município a ser tratado será o de Angra dos Reis, situado no Sul do Estado do Rio de Janeiro. Realizou-se pesquisa junto a única Promotoria de Tutela Coletiva lá existente, tendo sido destacados os bons resultados obtidos pelo Ministério Público naquela localidade ultimamente, seja em Termos de Ajustamento de Condutas ou participação em audiências públicas. Tal fato acarreta maior segurança dos cidadãos e confiança depositada na instituição, o que gera uma contrapartida no tocante ao aumento do número de denúncias, anônimas ou identificadas, acerca de irregularidades ocorridas no âmbito municipal. Esta mudança de postura pode ser, inclusive, aferido da análise do quadro referente à intervenção ministerial no período examinado.

ANO		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Termo</i>	<i>Uso do solo</i>						01	
	<i>Meio ambiente natural</i>					02	03	01
	<i>Meio ambiente construído</i>						01	
	<i>Saúde</i>							
	<i>Educação</i>							
	<i>Uso do solo</i>							
	<i>Meio ambiente natural</i>							
	<i>Meio ambiente construído</i>							
	<i>Saúde</i>							
	<i>Educação</i>							
	<i>Uso do solo</i>	01			03	02	01	02
	<i>Meio ambiente natural</i>	01	01	08	02	11	11	10
	<i>Meio ambiente construído</i>		01	01	05	07	15	19

	<i>Saúde</i>				01	01
	<i>Educação</i>					

#### 4. Município de Volta Redonda

A pesquisa sobre o controle exercido pelo Ministério Público realizou-se através de visitas à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Volta Redonda, onde foi feita entrevista junto ao Promotor de Justiça lá em exercício. No que se refere ao levantamento quanto ao número de procedimentos e ações, o citado Promotor explicou que não possuía estatística que segregasse os dados relativos, exclusivamente, a Volta Redonda. Isso porque aquela Promotoria possuía atribuição para diversas municipalidades. Na ausência de um cadastro específico, segregado por municípios, a tabela padronizada para a presente pesquisa foi repassada ao mesmo, que gentilmente designou dois funcionários para realizar triagens nos processos, trabalho que levou algumas semanas e pode ser observado no quadro mostrado no presente relatório.

Antes de apresentar os resultados, faz-se necessário apresentar brevemente algumas observações sobre as atribuições da Promotoria de Tutela Coletiva de Volta Redonda.

A Promotoria de Tutela Coletiva de Volta Redonda possui atribuição para diversos municípios, sendo que a distância territorial entre a sede e alguns deles dificulta bastante a apuração dos fatos. Há, por exemplo, município que se encontra a mais de 70 km de distância da sede do Órgão de Execução, como é o caso do Município de Itatiaia, o que dificulta em muito o acesso à população ao Ministério Público e, pior ainda, torna o Promotor de Justiça longe da realidade de um dos municípios mais críticos dentre os de atribuição desta Promotoria de Justiça.

De se salientar que as razões sócio-econômicas da região em testilha também corroboram essa conclusão eis que, somando-se as populações dos municípios de atribuição desta Promotoria de Justiça chega-se a um contingente populacional próximo de 565 mil habitantes, segundo dados do último censo publicado no ano de 2000.



Ademais, cumpre destacar o enorme passivo ambiental que existe na área de tais municípios, estando compreendidos em tal área grande parte da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira, o próprio Parque Nacional de Itatiaia, bem como a Área de Relevante Interesse Ecológico da Cicuta, além da região ser cortada pelo rio Paraíba do Sul, o que acaba por acarretar diversos conflitos ambientais na região.

Mostra-se pertinente, ainda, salientar que existem diversas sociedades empresárias na região passíveis de gerar danos ambientais e cujas atividades vêm sendo objeto de diversos procedimentos inquisitivos, dentre as quais se destaca a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN - e as Indústrias Nucleares Brasileiras – INB.

De outra banda, conforme é público e notório, constitui o sul fluminense a porta de entrada para a chamada “máfia dos combustíveis”, havendo inúmeros casos de distribuidoras clandestinas situadas na região, trazendo enorme risco não apenas ao meio ambiente local, mas também à própria população e, em alguns casos recentes, à integridade da Rodovia Presidente Dutra, um dos principais eixos viários do país e responsável pela ligação entre as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, duas das maiores metrópoles brasileiras.

Nossa análise, a partir dos dados coletados e da entrevista realizada com o precitado Promotor, evidenciou que o Ministério Público, não obstante as dificuldades advindas da grande área territorial abrangida pela Promotoria de Tutela Coletiva de Volta Redonda, tem desempenhado um papel ativo no controle dos atos da Administração Pública municipal, bem como da Câmara Municipal, além de intervir em questões ambientais graves, decorrentes do processo de industrialização ocorrido na região. Verificou-se, também, que a progressiva redução do número de municípios em que a mesma atua contribuiu para que, nos anos mais recentes, o MP pudesse ter uma atuação mais presente, especialmente na cidade núcleo.

Mudanças administrativas promovidas em 2003, que resultaram em um Promotor fixo e em uma política de substituição que evitasse vacâncias, asseguraram uma maior continuidade na ação do *Parquet*, sob uma política de gestão mais efetiva. Como consequência, o número de ações aumentou sensivelmente, quase dobrando, bem como o número de processos em toda a região, como sugerem os dados a serem apresentados, relativos a procedimentos investigatórios em Volta Redonda, ou seja,

excluindo os demais municípios abrangidos, segundo desenho variável a cada ano, pela Tutela Coletiva. Não foi possível dividir o assunto em políticas de saúde e educação, as quais se inserem na matéria cidadania, nem tampouco em aspectos ambientais urbanos e naturais, todos inseridos no tema meio ambiente, conforme quadro.

ANO		1999	2000	2001	002	003	004	2005	2006
<i>Procedimentos Investigatórios</i>	<i>Cidadania</i>	6	0	3	6	24	21	46	38
	<i>Meio ambiente</i>	1	0	4	2	11	17	20	20

A partir dos dados apresentados, disponibilizados pelo Ministério Público, é possível constatar um expressivo aumento no número de procedimentos investigatórios, no período 1999 a 2006. Observa-se que no período 1999 a 2002, a quantidade de PI mantém-se aproximadamente constante, exceto em 2000. Corroborando a informação obtida na entrevista, de que a partir de 2003 uma nova política de gestão assegurou a continuidade administrativa que forneceu uma atuação mais estável do MP, pode-se verificar, que o patamar observado quase quadruplicou, inicialmente, e que, a partir de 2005, houve um novo pico, mantido em 2006. Segundo relatos do Promotor local, a atuação do MP tem apresentado resultados variáveis conforme a administração municipal.

Também o Legislativo municipal tem sua atuação, notadamente as despesas, acompanhada pelo MP. Merece comentário uma ação civil pública que intentou o ressarcimento de despesas de publicidade realizadas pelo Presidente da Câmara em jornal local. Tratava-se de anúncio, publicado nos jornais locais, parabenizando as genitoras de Volta Redonda pela passagem do Dia das Mães. Pago com recursos do Erário, o aviso continha a menção ao patrocínio do órgão e o nome do seu presidente, com caráter oficial. Foi entendido que se tratava de propaganda pessoal, do Chefe do Legislativo, com recursos públicos, dando ensejo à promoção, pelo *Parquet*, de pedido judicial de ressarcimento.

Também na área de meio ambiente, a Promotoria de Tutela Coletiva vem enfrentando graves questões ambientais, as quais têm repercussões também sociais. A mais grave diz respeito ao bairro Volta Grande, onde terrenos com o subsolo contaminado por dejetos de processos industriais foram ocupados por uma população carente. Os evidentes prejuízos à saúde das pessoas, que recomendariam sua remoção, no caso concreto, chocam-se com o quadro de pobreza, vez que a simples transferência compulsória resultaria, por sua vez, em conseqüências igualmente graves para os moradores, pela perda de suas residências, com o provável surgimento de nova ocupação precária.

Também não pode ser omitido, cabe dizer, outro fator de extrema importância, como se verá, para explicar a relevante ampliação do papel desempenhado pelo MP (Tutela Coletiva). Segundo informações obtidas com o Promotor local, até 2002 a população procurava pouco o Ministério Público, cenário que começou a ser modificado a partir de 2003. Nesse particular, a parceria, por assim dizer, estabelecida com entidades da sociedade civil, contribuiu para o aumento do controle realizado pela Promotoria de Tutela Coletiva, especialmente na área ambiental e de cidadania, aí incluídos os atos do prefeito e dos vereadores. O Promotor de Justiça recomendou, nesse sentido, que fosse entrevistado o representante do MEP – Movimento pela Ética na Política, organização que exercia efetivo acompanhamento dos temas de interesse da coletividade, com ênfase no meio político, auxiliando efetivamente o *Parquet* em sua função.

Desse modo, considerando que se tratava de um mecanismo de controle social intimamente relacionado com o Ministério Público, cujo acompanhamento resultara em várias denúncias ao MP, realizou-se rápida pesquisa acerca desta organização, cujo perfil se esboça.

O MEP teria sido formado como um movimento social envolvendo cidadãos, individualmente, e grupos sociais organizados, tais como associações de moradores, representantes de sindicatos, associações de bairro, pastorais da Igreja Católica etc. Seria um grupo apartidário e ecumênico (na medida que, embora tenha nascido a partir de grupos católicos, incluía representantes de outras igrejas, como a presbiteriana), existente há dez anos em Volta Redonda. Sua coordenação é realizada por quatro pessoas, havendo dez Conselheiros, de diversas áreas (educacional, meio ambiente, presbiterianos etc.), tendo nascido a partir de uma inspiração no movimento criado por Herbert de Souza, em 1992, com

o impulso dado pela campanha da fraternidade da CNBB de 1996.

## 5. Município de Duque de Caxias

Na visita ao Ministério Público, realizou-se pesquisa dos procedimentos, Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Cíveis Públicas existentes no âmbito das duas Promotorias de Tutela Coletiva do núcleo Duque de Caxias, as quais abrangem a área territorial correspondente, além daquele Município, também a Belford Roxo, São João de Meriti, Magé e Guapimirim.

De acordo com a nova divisão de atribuições, a 1ª Promotoria de Tutela Coletiva passa a abranger toda a matéria referente ao meio ambiente, aí incluído o natural, o construído e o patrimônio cultural, bem como os atos de improbidade administrativa conexos a tais assuntos, tendo a 2ª Promotoria de Tutela Coletiva atribuição para a matéria de cidadania, isto é, atos administrativos em geral, políticas públicas, atos de improbidade administrativa e outras matérias remanescentes.

Os dados coletados estão divididos por tipo de intervenção, isto é, TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), ACP (Ação Civil Pública) ou PI (procedimentos investigatórios, isto é, inquéritos civis ou procedimentos preliminares), em seguida ano e assunto.

ANO		2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Termo</i>	<i>Uso do solo</i>	0	0	0	0	0	0
<i>de Ajustamento</i>							
	<i>Meio ambiente natural</i>	0	02	0	02	02	0
	<i>Meio ambiente</i>	0	0	0	0	0	0

	<i>construído</i>						
	<i>Saúde</i>	0	0	0	0	06	0
	<i>Educação</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Ação</i>	<i>Uso do solo</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>Meio ambiente natural</i>						
	<i>Meio ambiente construído</i>						
	<i>Saúde</i>	0	0	02	0	0	0
	<i>Educação</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>Uso do solo</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Procedimento</i>	<i>Uso do solo</i>	0	0	08	02	04	01
	<i>Meio ambiente natural</i>						
	<i>Meio ambiente construído</i>						
	<i>Saúde</i>	02	07	14	04	09	08
	<i>Educação</i>	0	01	02	02	01	01

<i>Saúde</i>	02	01	02	0	01	02
<i>Educação</i>	0	0	01	01	0	0

Da observação das informações coletadas, verifica-se um número bastante reduzido de procedimentos e demandas judiciais, com alguma alteração, a maior, a partir de 2002. Tal fato se explica devido a alguns fatores, que merecem ser ressaltados.

Inicialmente, cumpre informar que até o final do ano de 2001, havia apenas uma Promotoria de Tutela Coletiva, à época ainda denominada Promotoria de Proteção aos Interesses Difusos e Coletivos, para toda a região da Baixada Fluminense, ou seja, Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti, Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados, Japeri e Mesquita. A partir de fevereiro de 2002, uma outra Promotoria foi efetivamente instalada, dividindo, ainda, todos os procedimentos daquela região. No final daquele ano, duas novas Promotorias de Justiça foram instaladas, sendo que, desta vez, a região da Baixada Fluminense foi repartida, ficando duas Promotorias sediadas em Duque de Caxias, para abranger, ainda, Belford Roxo e São João de Meriti, enquanto as outras duas se localizavam em Nova Iguaçu, para abranger os Municípios remanescentes. Em 2004, mais uma modificação foi efetivada, desta vez para incorporar à região de Duque de Caxias as cidades de Magé e Guapimirim.

Até o final de 2002, a pesquisa referente a feitos e procedimentos junto às Promotorias de Tutela Coletiva somente era possível com consulta manual dos livros e pastas de arquivos, o que ocasionava, num sem número de situações, a duplicidade de procedimentos para investigar um mesmo fato. A partir do final de 2002, foi desenvolvido um sistema informatizado de acompanhamento de feitos, com alimentação manual de dados, sistema este bastante embrionário e precário, porém que permitia um controle mínimo de procedimentos. Este sistema vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, a fim de que, num futuro próximo, seja disponibilizada a consulta externa ao andamento dos procedimentos.

Ainda outra observação é cabível no tocante ao perfil da atuação do Ministério Público na Baixada Fluminense. Considerando as inúmeras irregularidades na prática de determinados atos administrativos, tais como licitações, contratos, convênios,

concursos, o percentual de procedimentos relacionados a tais assuntos é bastante alto. Isso certamente desloca a atenção dos órgãos do Ministério Público para apuração dos atos de improbidade administrativa, cujas investigações são bastante demoradas e complexas.

Dos procedimentos e ações analisados, alguns merecem um maior detalhamento, por terem pertinência com o objetivo da pesquisa ora em curso.

Em primeiro lugar, passa-se à apresentação de alguns dos Termos de Ajustamento de Conduta celebrados no período, ressaltando-se que este instrumento processual é de grande valia para a eficácia da atuação do Ministério Público, por não necessitar, em regra, de intervenção judicial. Isso agiliza bastante os resultados pretendidos.

Dentre os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados no período, há seis relacionados à política municipal de saúde e de assistência social, no ano de 2004. Trata-se da fiscalização de abrigos de idosos existentes no Município de Duque de Caxias, os quais, apesar de particulares, recebiam recursos municipais e funcionavam como entidades sem finalidades lucrativas.

Antes de tudo, algumas ressalvas são cabíveis.

À época da celebração de tais ajustes, inexistiam as Promotorias de Proteção ao Idoso e ao Portador de Deficiência e sequer havia sido editado o denominado Estatuto do Idoso. Assim, a atribuição para fiscalização de estabelecimentos de abrigo de idosos e de portadores de deficiência, bem como para defesa coletiva de direitos dessas minorias, pertencia também à Promotoria de Tutela Coletiva, uma vez que tais assuntos se incluíam na matéria de cidadania.

Portanto, após o recebimento de relatórios da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro narrando irregularidades em alguns destes estabelecimentos, vários procedimentos investigatórios foram instaurados, cada qual destinado à aferição das condições de funcionamento dos vários abrigos de idosos do Município de Duque de Caxias. Ao longo das investigações, estabeleceu-se contato estreito com a Secretaria Municipal de Ação Social. Os técnicos da referida secretaria emitiam relatórios de fiscalização, enumerando as possíveis deficiências dos estabelecimentos e, a partir daí, a direção dos abrigos era comunicada sobre tais relatórios.

As deficiências apontadas referiam-se a irregularidades sanitárias, ausência de materiais, medicamentos e de profissionais especializados, tais como enfermeiros, nutricionistas e até médicos, o que poderia acarretar efeitos nefastos aos idosos, especialmente no que se referia à saúde.

Diante, contudo, da disponibilidade dos dirigentes dos abrigos, os quais se mostraram aptos a promoverem reformas e contratações para evitarem possíveis interdições, considerando, ainda, que a maior parte daqueles abrigados não teria qualquer referência familiar e sua transferência para outros estabelecimentos poderia gerar conseqüências drásticas, já que tais instituições passaram a ser um referencial familiar e social, foram iniciadas as tratativas para a celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta.

Estes ajustes foram redigidos em formato padrão, em que o Ministério Público estabelecia para os dirigentes a adoção de medidas específicas, constantes de relatório de fiscalização que se anexava ao TAC, com a previsão de prazo e de multa pelo descumprimento. A Secretaria Municipal de Ação Social assinava como interveniente, uma vez que se responsabilizaria pela fiscalização do cumprimento de tais medidas, emitindo relatórios periódicos.

Ao longo do prazo concedido, todos os abrigos foram cumprindo, paulatinamente, as obrigações que lhes cabiam, descrevendo, em relatórios enviados ao Ministério Público, as medidas já adotadas ou algumas possíveis dificuldades no seu cumprimento. A efetividade desta atuação foi exemplar, eis que nenhum destes estabelecimentos necessitou ser interdito e as reformas e contratações vinham sendo devidamente realizadas.

Com a criação das Promotorias do Idoso e do Portador de Deficiência, em 2005, tais procedimentos, já em fase bastante adiantada, foram encaminhados à Promotoria do Idoso sediada em Nova Iguaçu, razão pela qual não foi possível a aferição de sua conclusão.

Das ações civis públicas observadas, uma delas merece destaque, apesar de não tratar especificamente de política de saúde, mas de serviço que traz interferência direta a esta área. São as ações civis públicas ajuizadas em face da CEDAE, a fim de buscar a regularização do fornecimento de água e da implantação do esgotamento sanitário.

Como se sabe, a região da Baixada Fluminense é cercada pela Baía de Guanabara e é banhada por diversos rios e cursos d'água, estando a principal adutora da CEDAE, a adutora do Guandu, localizada naquela área. Daí, poder -se-ia supor que esta



região contaria com água em abundância. Contudo, não é isso que ocorre.

As reclamações referentes à prestação do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são inúmeras, dando origem à instauração de um sem número de procedimentos investigatórios perante as Promotorias de Tutela Coletiva de Duque de Caxias. Diversas localidades não contam com qualquer desses serviços, outras têm acesso aos mesmos, porém de forma precária. Inúmeros contatos com a CEDAE foram buscados, chegando os Promotores de Justiça da região a comparecer à sede da companhia, no Rio de Janeiro, para realização de reunião com o seu presidente. Todavia, não se obteve a sensibilização do mesmo.

A 2ª Promotoria de Tutela Coletiva solicitou, então, apoio aos técnicos periciais do Ministério Público, os quais realizaram minucioso estudo na região. Os referidos técnicos, acompanhados da Promotora de Justiça e de representantes da CEDAE, visitaram os reservatórios implantados na região com verbas do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Verificou-se que tais reservatórios, em sua maioria, estavam abandonados, apresentavam rachaduras, sendo que alguns dos terrenos em que se situavam estava invadidos por populares ou era controlados pelo movimento do tráfico de drogas, em razão da ausência total de segurança ou de vigilância.

Ajuizou-se uma demanda para cada Município, buscando a regularização dos serviços. Ao que parece, nenhuma destas ações foi julgada até esta data.

Esta narrativa parece fugir um pouco do objeto da pesquisa, que trata do poder local – e a implantação de serviços de água e esgoto, no que toca ao Estado do Rio de Janeiro, pertence a uma companhia estadual e, portanto, regional.

Entretanto, esta exposição serviu para demonstrar a precariedade de um dos serviços essenciais, cuja inexistência contribui para a proliferação de doenças e vetores, com interferência direta na saúde.

Os governantes municipais, não raramente, sentem-se bastante incomodados com esta situação de ineficiência do Estado e buscam soluções, às vezes, tentando municipalizar tais serviços. Ocorre, contudo, que ao procederem desta forma, elaborando, até mesmo, editais de licitação para terceirização de tais serviços em âmbito municipal, esbarram com um obstáculo: o Tribunal de Contas do Estado não aprova os editais que são submetidos à sua

apreciação, sob a alegação de que tais serviços são estaduais, por força de decreto anterior à Constituição da República de 1988 que cria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Este é, portanto, um exemplo curioso em que o poder público local tenta agir em prol dos munícipes, mas é obstaculizado pela burocracia e por uma interpretação que não deveria advir de um Tribunal de Contas, mas do próprio Poder Executivo ou, na pior das hipóteses, do Poder Judiciário, quando provocado.

## 6. Município de Teresópolis

O Município de Teresópolis é o primeiro da região serrana fluminense a ser analisado e, portanto, com características diversas dos demais municípios. O pesquisador, ao comparecer à sede do Ministério Público local, teve amplo acesso às informações solicitadas, fazendo-se necessário observar que, naquela região, as Promotorias de Tutela Coletiva se dividem internamente em Promotoria de Saúde e Educação, Promotoria de Meio Ambiente e do Uso Ordenado do Solo, e Promotoria do Idoso.

Na documentação estudada e coletada, foi possível observar a intensa participação popular no acionamento do Ministério Público, através das representações, bem como a confiança depositada na instituição, já que a população demonstra clara preferência em participar do controle municipal por meio do MP.

A seguir, apresentam-se os resultados da pesquisa através do quadro preenchido, cujos campos discriminam o tipo de intervenção, isto é, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), Ação Civil Pública (ACP) ou Procedimentos Investigatórios (PI), ou seja, inquéritos civis ou procedimentos preliminares.

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
-----	------	------	------	------	------	------

<i>Termo</i>	<i>Uso do solo</i>	1	1	1
<u><i>e Ajustamento</i></u>				

	<i>Meio ambiente natural</i>	9	3	6	10	5	
	<i>Meio ambiente construído</i>						
	<i>Saúde</i>				1	1	
	<i>Educação</i>						
<i>Ação</i>	<i>Uso do solo</i>	1			1	1	
	<i>Meio ambiente natural</i>	1	1	1	6	5	
	<i>Meio ambiente construído</i>						
	<i>Saúde</i>						
	<i>Educação</i>			1		1	
<i>Procedimento</i>	<i>Uso do solo</i>	1	1	4	2	3	4
	<i>Meio ambiente natural</i>	7	96	145	87	125	
	<i>Meio ambiente construído</i>					1	
	<i>Saúde</i>	2	1	7	4	8	
	<i>Educação</i>			3		1	

Interessante, ainda, proceder-se à análise de um caso de grande relevância para

o Município, que demandou forte intervenção ministerial.

Trata-se de processo que, desde 1999, impede a realização da licitação para o Serviço de Água e Esgoto na Cidade de Teresópolis. O processo tem sido acompanhado permanentemente pelo Ministério Público em exercício na Comarca. A situação é de extrema gravidade, tendo em vista que a cidade tem baixíssimo percentual de residências com água tratada e coleta e tratamento de resíduos.

Em 1978 o Município de Teresópolis celebrou contrato de concessão com a Companhia Estadual de Águas e Esgoto-CEDAE para que esta passasse a explorar o serviço, por um prazo de 20 anos.

Vencido o contrato, em 1998, procedeu o Município a nova licitação para contrato de concessão do serviço. Inconformada por não ter logrado êxito no certame, a Companhia estatal estadual e as associações de seus empregados insistem, há anos, em procedimentos com vistas a retardar o processo licitatório.

A Ação Civil Pública intentada pelo Sindicato dos trabalhadores nas indústrias de purificação de água e Associação dos empregados de nível universitário da CEDAE-ASEAC em face do Município de Teresópolis, visa, em sede de tutela antecipatória, a anulação de audiência pública para licitação de serviços municipais de fornecimento de águas e captação e tratamento de esgoto, bem como o sobrestamento de todo o processo licitatório para esse fim. Requer, por fim, a declaração de ilegalidade do referido processo licitatório.

Em contestação o Município alega que não existe, após a Constituição da República de 1988, nenhum direito à Companhia de prorrogação automática do contrato, que a empresa não apresentou os cálculos pendentes sobre recomposição de seu patrimônio, embora notificada para tal, e que a empresa não cumpriu parte considerável do contrato: coleta e tratamento de esgoto de Teresópolis.

Em manifestação do Ministério Público, o mesmo aborda os seguintes temas: da antecipação de tutela, da audiência pública, da prorrogação de contratos públicos, da reversão dos bens, da inexecução do contrato, da necessidade ou não de indenização da CEDAE e da prova de investimentos, da falta de licitação e da necessidade de nova licitação.

Por fim, o Ministério Público entende que a interrupção do processo está causando graves conseqüências para a população e para o meio ambiente em geral. O Município tem baixos índices de fornecimento de água e quase nenhum tratamento de esgoto.

O referido processo é permeado por diversos recursos no Tribunal de Justiça, na Capital do Estado, bem como existe outro processo, na 10ª Vara de Fazenda Pública da Capital, processo 2003.001.040466-6, que trata da legitimidade do município para a concessão do serviço.

O Ministério Público opinou pela improcedência do pedido de sobrestamento do processo licitatório para a concessão de serviços de abastecimento de água e serviços de captação e tratamento de esgoto no Município de Teresópolis.

Escolhemos este processo para relatar dada a importância do mesmo para o futuro da cidade.

Os poucos investimentos da Companhia Estadual em Teresópolis não foram capazes de instalar rede eficiente para os serviços necessários. O Município tenta, há quase dez anos fazer deslanchar o processo licitatório, mas é impedido por medidas judiciais protelatórias, o que muito prejudica a população.

Esperamos que a recente aprovação da Lei Federal [11.445, de 5.1.2007](#), que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, venha a dar solução à questão. É o que a população espera. É o que o meio ambiente necessita.

## 7. Município de Nova Friburgo

Nova Friburgo vem a ser o segundo Município da região serrana fluminense tratado por esta pesquisa, tendo o pesquisador optado, tão-somente, pelo preenchimento dos dados no quadro que se segue, sem maiores informações.

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Termo</i> <i>Uso do solo</i>					1	1
<i>Meio ambiente natural</i>				1	8	3

--	--	--	--	--	--	--

	<i>Meio ambiente construído</i>				2	4	
	<i>Saúde</i>						
	<i>Educação</i>						
<i>Ação</i>	<i>Uso do solo</i>				4	8	3
	<i>Meio ambiente natural</i>		5	2	5	4	7
	<i>Meio ambiente construído</i>	2		2	6	7	1
	<i>Saúde</i>		1	3		6	6
	<i>Educação</i>					2	
	<i>Uso do solo</i>	3	8	20	20	22	19
	<i>Meio ambiente natural</i>	3	16	49	28	29	39
	<i>Meio ambiente construído</i>	5	11	29	13	28	48
	<i>Saúde</i>		3	11	13	20	43
	<i>Educação</i>			1	2	11	11

## 8. Município de Cabo Frio

A pesquisa sobre o controle exercido pelo Ministério Público realizou-se através



de visitas à Promotoria de Tutela Coletiva do Núcleo Cabo Frio, onde foi feito o levantamento do número de procedimentos e ações através de consultas aos arquivos da Promotoria.

A seguir, apresenta-se o quadro com os dados coletados, que estão divididos por tipo de intervenção, isto é, TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), ACP (Ação Civil Pública) ou PI (procedimentos investigatórios, isto é, inquéritos civis ou procedimentos preliminares), em seguida ano e assunto.

ANO		2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Termo de Ajustamento</i>	<i>Uso do solo</i>	-	0	0	0	0	0
	<i>Meio ambiente</i>	2	3	1	2	5	3
	<i>Saúde</i>	-	1	0	0	0	0
	<i>Educação</i>	-	0	0	0	0	0
	<i>Uso do solo</i>	0	0	0	0	1	0
<i>Ação</i>	<i>Meio ambiente</i>	3	2	2	1	1	2
	<i>Saúde</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>Educação</i>	0	0	0	0	2	0
	<i>Uso do solo</i>	1	1	3	0	3	5
	<i>Procedimentos Investigatórios</i>	27	15	24	13	19	16
	<i>Meio ambiente</i>	4	1	1	1	4	3
	<i>Saúde</i>	0	0	3	3	1	1
	<i>Educação</i>						

Dentre as inúmeras ações civis públicas propostas no período pesquisado, optou-se por analisar mais detalhadamente uma ação que visava fazer cessar um dano ao meio ambiente e ao patrimônio especialmente protegido, dano este provocado pela Prefeitura do Município, e ainda buscava a condenação do então Prefeito às penalidades da lei de improbidade administrativa.

A escolha desta ação não ocorreu por mero acaso. Proposta no ano de 2001, já foi inteiramente julgada, estando em fase de execução. Além disso, envolve questões ambientais, questões estas que geram inúmeros procedimentos e ações do Ministério Público em Cabo Frio, como se verifica do quadro acima.

A ação em comento trata da proteção à área tombada, de inigualável beleza e grande valor histórico.

No ano de 2001 a Prefeitura Municipal de Cabo Frio iniciou o que considerava como reurbanização da Praia do Forte e do Forte de São Mateus. Começou, então, a realizar obras nestas imediações, construindo, reformando e ampliando 7 quiosques e uma praça pública.

Provocado pela Associação de Meio Ambiente de Cabo Frio, que o indagou sobre a regularidade das obras, o Ministério Público realizou visitas ao local bem como consultas aos órgãos responsáveis pelo tombamento do patrimônio e proteção do meio ambiente, que constataram a irregularidade da reurbanização. Conforme verificado, a área é tombada tanto no âmbito federal quanto no municipal e não havia qualquer previsão de medidas para sua recuperação, nem mesmo estudos técnicos para intervenção.

Buscando resguardar o patrimônio protegido e o meio ambiente, a Promotoria recomendou ao Município a paralisação das obras, determinado que estas só fossem retomadas quando obtidas todas as licenças necessárias.

A Prefeitura, desconsiderando a recomendação, deu continuidade à construção e reforma dos quiosques, obrigando ao Ministério Público a intentar uma ação cautelar em face do Município de Cabo Frio e do então Prefeito, visando a suspensão das obras. Após a propositura da medida cautelar, seguindo as leis processuais, foi intentada a

Ação Civil Pública, em que se requereu, além da demolição das obras, a condenação dos réus a indenizar os danos causados e ainda condenação do Prefeito às penas do art. 12, III da Lei nº. 8429/92.

No curso do processo cautelar, precisamente em 6/11/01, foi realizado um acordo entre a Prefeitura Municipal e o Ministério Público, em que aquele se obrigava a adequar as obras às exigências legais, atendendo aos requisitos impostos pelos IPHAN. Ficou então determinada a demolição de 4 quiosques e a modificação do projeto dos demais 3 quiosques e do sanitário.

Em razão deste acordo, foi excluído do pólo passivo do processo principal a Prefeitura de Cabo Frio, seguindo esta tão somente em face do Prefeito.

Como afirmado acima, o Ministério Público requereu a condenação do Prefeito nas penas do artigo 12, II da Lei de Improbidade Administrativa, por violação ao artigo 11 da mesma lei. Este pedido tem como fundamento o fato de que o agente público infringiu o dever de probidade quando praticou ato contrário à lei ao determinar a realização de obras em local que sabia ser tombado, de maneira a lesar o bem protegido.

As cláusulas do acordo realizado no processo cautelar foram inteiramente cumpridas e no processo principal o Prefeito foi condenado na forma como o Ministério Público requereu, devendo pagar como multa civil o equivalente a 10 vezes o valor de sua remuneração.

Como o Prefeito apresentou recurso intempestivamente, ocorreu o trânsito em julgado da sentença e em setembro de 2005 o Ministério Público deu início à sua execução.

O processo de execução desenrola-se até o presente momento. Durante todo o decorrer do processo, o prefeito buscou dificultar os procedimentos e em momento algum nomeou bens à penhora. Tenta-se, agora, parcelar a dívida.

Todo este relato deixa transparecer três importantes conclusões. A primeira delas diz respeito à interação sociedade e Ministério Público. A instituição hoje goza de grande credibilidade sendo constantemente procurada pelos cidadãos, seja individualmente seja através da sociedade civil organizada. Todo este processo, como se

vê, iniciou-se a partir de um pedido feito pela Associação de Meio Ambiente de Cabo Frio.

Não pode deixar de ser mencionada também a efetividade dos Termos de Ajustamento de Conduta. Através de sua realização, feita no curso do processo em questão, foi possível atingir o objetivo principal desta ação: preservar o patrimônio protegido.

A última conclusão, em verdade, desdobra-se em duas. A condenação do Prefeito representa um anseio da maioria dos cidadãos: a responsabilização dos agentes públicos. Devem estes responder pelos seus atos, sendo isto decorrência direta do princípio republicano. Assiste-se hoje, contudo, a banalização do conceito de mandato, causando a impressão de que não há qualquer vínculo entre os representantes e seus representados, podendo aqueles realizar qualquer ato ao seu bel prazer. Esta condenação, então, é de certa forma representativa de uma outra realidade: a possibilidade de mudanças.

Contudo, essa possibilidade perde-se no vazio da esperança quando percebemos que o Prefeito ainda não respondeu de fato pelos seus atos. Afinal, de forma artilosa esquivava-se da execução. O que possibilita isso é tema de grandes debates tanto no meio acadêmico quanto dentro dos tribunais. Não cabe neste pequeno fragmento apresentar essas discussões nem tampouco qualquer conclusão específica sobre o assunto.

De qualquer forma, resta-nos uma quase-conclusão, que configura na verdade um lugar comum: em que pese a constante atuação dos Promotores, persistem ainda inúmeras dificuldades para a responsabilização dos agentes públicos.

## **9. Município de Macaé**

Para a análise do controle externo efetuado pelo Ministério Público, tomou-se por base os inquéritos civis, as ações distribuídas e os termos de ajustamento de conduta celebrados durante o período de 2000 a 2005.

Infelizmente, não foi possível completar a tabela que se propôs, eis que a Promotoria de Justiça não dispunha desses dados, não sendo possível realizar uma pesquisa junto ao cartório daquele órgão. Entretanto, o fato de haver esse tipo de dificuldade constitui em si um dado importante: o próprio órgão controlador tem dificuldades e esbarra em limitações físicas (instalações pequenas e inadequadas) e humanas (pouco pessoal à disposição).

O que pôde ser feito foi a procura por ações civis públicas que tivessem como objeto o controle da atividade da Administração Pública, em especial em relação à gestão da saúde coletiva e ao ensino, por contarem com transferências vultuosas e com despesas obrigatórias fixadas em lei, e por fim, ações que tivessem por objeto a questão do ordenamento do solo.

Passa-se à análise de algumas ações civis públicas e em cada análise far-se-ão observações sobre a efetividade do controle externo feito pelo MP.

Dentre as ações civis analisadas, há aquela oriunda do inquérito civil 49/99, que investigava a omissão do Município de Macaé em submeter à análise do Conselho Municipal de Saúde as diretrizes na área de saúde municipal. O pedido da referida ação pretendia a anulação de um artigo da lei municipal que instituiu o referido conselho, por dar ao conselho um quórum inferior ao previsto em lei. Pretendia também que as nomeações fossem suspensas até o julgamento e que o município passasse a submeter as diretrizes na área da saúde ao conselho. Finalmente em outubro de 2006 chegou-se a um acordo, promovendo a assinatura de um TAC. Neste Termo de Ajustamento de Conduta, o Município de Macaé, entre outras coisas se compromete a: i. remeter para o Conselho Municipal de Saúde todos os documentos solicitados, que tenham pertinência com a função exercida pelo Conselho, de acordo com a Lei municipal 1594/94 e a Lei Federal 8.142/90; ii. discutir com o Conselho as políticas públicas implementadas, que não tenham obedecido as competências administrativas do Conselho Municipal de Saúde, previstas na Lei Municipal, etc. iii. encaminhar ao Conselho os relatórios que demonstram os gastos com o Fundo Municipal de Saúde, no prazo máximo da homologação do TAC; iv. garantir que o Conselho tenha caráter deliberativo, consultivo, articulador, normativo assegurando ainda a participação das organizações da

sociedade civil, de forma paritária, etc. v. o município e o conselho se comprometem a não nomear ou aceitar nomeações de conselheiros que exerçam qualquer cargo ou função, temporária ou definitivamente, na Administração Pública municipal, salvo para as cadeiras destinadas aos representantes do Município, sendo que o Conselho deverá cumprir, ainda, as disposições de seu regimento interno.

Cabem aqui algumas observações. Primeiramente, pode-se dizer que, neste caso, o controle exercido pelo Ministério Público foi eficaz porque, no decorrer do processo verificou-se que realmente o Conselho não tinha uma composição paritária e não vinha exercendo suas atribuições. Verificou-se que realmente o Município não submetia ao Conselho as diretrizes de política de saúde.

Outra observação positiva é referente ao fato de que o TAC, embora na realidade repita muitas das obrigações já previstas em lei, soando dessa forma um pouco redundante, acaba “obrigando” mais do que a lei. Refiro-me ao fato do TAC prever a aplicação de multa por descumprimento e de representar um título executivo. Isto representa um ponto positivo se pensarmos que (eis o ponto negativo referente ao controle do MP) demorou quase sete anos para que a ação chegasse à assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta. Lembrando que um TAC não é uma antecipação da sentença, mas obriga as partes pactuantes. O presente TAC foi estabelecido enquanto a ação ainda transitava na primeira instância e não havia ainda uma sentença judicial. O tempo é o fator negativo impeditivo da ação do Ministério Público. A demora na prestação jurisdicional fez com que, durante anos o Município continuasse a cometer irregularidades (basta reler os relatórios do TCE) sem que ninguém fosse punido.

Outra ação civil pública analisada foi aquela ajuizada em face do Município de Macaé por execução indevida de obras de urbanização na orla da Praia do Pecado, isto é, em área de proteção permanente.

A referida ação é muito interessante para entendermos a atuação da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva. Para paralisar as obras de urbanização na referida orla, a Promotoria lançou mão de uma medida cautelar. Tal expediente, a obtenção da medida liminar, permitiu a paralisação imediata da obra e conseqüentemente do dano ambiental.

Na ação civil pública que se seguiu, o Ministério Público exigia a preservação da área e sua recuperação. Entretanto a obra de urbanização era, em parte, necessária,

tendo em vista a degradação da área e os constantes casos de invasão por parte de banhistas que para lá se dirigiam em automóveis, danificando a vegetação. Foi então firmado um Termo de Ajustamento de Conduta, no qual o Município se obrigava a apresentar um projeto que possibilitasse a preservação da área, sua urbanização e sua utilização turística sustentável, tendo sido instituída multa diária no valor de dois mil reais em caso de descumprimento dos prazos estabelecidos.

Ocorreu uma questão muito interessante e que demonstra a viabilidade de usar o TAC em ações similares: transcorridos mais de dois anos, o Município não executou a referida obra, apesar do prazo cominado de seis meses. Um dos obstáculos, contudo, foi a não obtenção de licença ambiental. Nesse caso, bastante emblemático, o MP, nos autos do processo, exige o cumprimento do TAC, requerendo a manifestação do Município para que explique o ocorrido. Mais uma vez, esse tipo de procedimento resulta mais célere do que um processo, tendo em vista que agora o Município, sendo signatário de um TAC, tem a obrigação de cumpri-lo, ou provar que não teve culpa ao descumpri-lo.

## **10. Conclusões**

O presente artigo, decorrente de trabalho realizado por grupo de pesquisa do Mestrado e Doutorado em Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, buscou a análise da atuação do Ministério Público no exercício de controle externo de políticas públicas municipais de saúde, educação, ordenamento do solo e meio ambiente.

Após a análise conjunta das instituições e órgãos de controle pesquisados, os quais são igualmente objeto de outros artigos publicados pela Revista de Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, constatou -se que o Ministério Público seria aquele que gozaria de maior credibilidade junto à população, sendo ainda o que efetuaría um controle externo mais contundente. Esta conclusão iria, inclusive, de encontro ao resultado de outra pesquisa recentemente publicada em jornais de grande

circulação, acerca da credibilidade das instituições, em que o Ministério Público encabeça a lista das mais confiáveis.

Contudo, a confiança depositada no Ministério Público, se por um lado traz esperanças dos bons resultados de um necessário processo de moralização e de ética, gera algumas frustrações quando se observam os números referentes à sua efetiva atuação. Longe de ser uma instituição perfeita, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresenta inúmeras deficiências materiais, principalmente no que tange ao pessoal, sendo, muitas vezes, impraticável uma atuação rápida e eficaz como se pretende. O aumento progressivo de denúncias, principalmente junto à Ouvidoria - Geral, serviço criado em maio de 2005, deveria ser acompanhado de maior número de profissionais e de órgãos de execução que as acompanhassem, o que lamentavelmente não se verifica, até por óbices criados pelas próprias leis orçamentárias, tais como a lei de responsabilidade fiscal, que limita o percentual orçamentário das despesas de pessoal.

Especificamente quanto ao objeto ora em estudo, cuja amplitude serve para observar, justamente, a diversidade de resultados quanto à efetividade dos instrumentos legais e da atuação do Ministério Público, vê-se que o maior número de procedimentos e ações refere-se à matéria ambiental, especialmente nos Municípios de menor porte. Em contrapartida, a fiscalização de políticas de saúde e de educação se mostra bastante inferior, principalmente dentro do universo da matéria de cidadania. A facilidade na solução de conflitos de ordem ambiental se deve tanto à boa estrutura do Ministério Público neste mister quanto aos instrumentos legais de que se pode dispor. Nos quadros do Ministério Público, existem inúmeros peritos que integram o denominado GATE (Grupo de Apoio Técnico Especializado), grupo de extrema confiança dos Promotores de Justiça formado por equipe multidisciplinar, da qual constam biólogos, químicos, arquitetos, engenheiros das mais diversas especialidades, como florestais, sanitaristas, químicos, cartógrafos, de trânsito, de orçamento, dentre outros. Tais especialistas, não raro, emitem parecer técnico auxiliando a atuação ministerial.

Ademais, a legislação ambiental é bastante objetiva no tocante às normas técnicas, à reparação do dano ambiental, às penalidades aplicáveis aos responsáveis,



tornando mais facilitado o trabalho do Promotor de Justiça. Os instrumentos processuais do inquérito civil, do termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública podem, assim, ser utilizados com uma eficácia bem maior.

O mesmo não ocorre, lamentavelmente, quando se trata de políticas de saúde e educação. A legislação, embora bastante elogiável em seus valores e disposições, passa a apresentar conteúdo demagógico, na medida em que não traz qualquer dispositivo mais objetivo e contundente. Regras que obrigam a aplicação de percentuais orçamentários são ignoradas por mecanismos criados pela própria lei orçamentária, que permite alguns *reajustes* na destinação de verbas, além de despesas não propriamente identificadas, as quais, muitas vezes, se destinam à propaganda do governo, por exemplo. Na tentativa de buscar o cumprimento da lei, o Ministério Público exige, recomenda e finda por intentar demanda judicial, porém esbarra com a constante alegação do poder público de que lhe *falta verba para a execução das políticas*. O Poder Judiciário, por sua vez, não raro acata tal afirmação, e, de forma conservadora e acomodada, decide não se imiscuir em tais matérias, as quais estariam protegidas pelo mérito do administrador público em optar pela política que melhor lhe aprouver. E assim vai ocorrendo, sucessivamente, uma série de atitudes desrespeitosas com uma população já carente e empobrecida.

Por fim, como justificativa, ainda, para a insípida atuação do Ministério Público nas questões relativas às políticas públicas, tem-se o crescente número de casos envolvendo atos de improbidade administrativa. Após a divulgação do trabalho do *Parquet* nesta área, as representações, anônimas ou não, que dão notícia de casos de desvio de recursos, de esquemas de corrupção, de concursos fraudados, de licitações superfaturadas e outros tantos são cada vez mais numerosas, absorvendo a maior parte da demanda do Ministério Público. Tal se pode verificar, por exemplo, ao observarmos os números ínfimos de procedimentos, ações e termos de ajustamento de conduta existentes nas Promotorias de Justiça de Duque de Caxias. Aquele núcleo, formado por Municípios marcados pela impunidade, pela pobreza e pela corrupção, apresenta uma infinidade de casos de improbidade administrativa supostamente praticados por agentes públicos da região. Tais procedimentos acabam por absorver toda a atuação ministerial da região, sendo os Promotores de Justiça obrigados, muitas vezes, a deixar de lado as

demais matérias.

Por todo o exposto, é possível concluir que a instituição do Ministério Público, certamente, faz jus ao seu bom nome, diante do crescente número de profissionais dedicados, idealistas e íntegros, porém ainda tem muito a amadurecer, especialmente no tocante à necessária reestruturação de suas atribuições e de seus órgãos, de forma a homogeneizar, entre todos os seus integrantes, tanto o volume de trabalho quanto as facilidades materiais das Promotorias de Justiça e, assim, finalmente corresponder às expectativas daqueles a quem são incumbidos de representar.

## 11- NOTAS

<sup>1</sup> CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre: S.A Fabris, 1988, p. 10.

<sup>2</sup> ARAÚJO, Luiz Paulo da Silva. **Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.107.

<sup>3</sup> Artigo 81 da Lei 8078/90: “Art.81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercido em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que

seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

<sup>4</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini e al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 7<sup>a</sup> ed, São Paulo: Forense universitária, 2001, p.800.

<sup>5</sup> RE 195056/PR – PARANÁ, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 09/12/1999 pelo Tribunal Pleno, publ. DJ 30/05/2003, p.30.

<sup>6</sup> A Medida Provisória 22.180-35, de 24 de agosto de 2001, vigente até a presente data, com última edição sob o número 2180-34, modificou, dentre outros dispositivos legais, a LACP, acrescentando a seguinte redação: “Art. 6<sup>o</sup>. Os arts. 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> da Lei n<sup>o</sup> 7.347, de 24 de julho de 1985, passam a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 1<sup>o</sup> ... V- por infração

da ordem econômica e da economia popular; VI - à ordem urbanística. [Parágrafo único](#). Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados." "Art. 2º .... [Parágrafo único](#). A propositura da ação prevenirá a

---

jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto".

7 GOUVÊA, Marcos Maselli de Pinheiro. A legitimidade do Ministério Público para a Defesa de Direitos Individuais Homogêneos. In **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, no. 11, p. 199/233, jan/jun. 2000.

8 ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. A legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos do Consumidor: um caminho para a eficácia social da norma dentro de um modelo garantista. In GARCIA, Emerson (coord). **A Efetividade dos direitos Sociais**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004, p.271.

---

## 12. Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. A legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos do consumidor: um caminho para a eficácia social da norma dentro de um modelo garantista. In: GARCIA, Emerson (coord.). **A Efetividade dos Direitos Sociais**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004. p. 255-283.

- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1988.

- FILHO, Luiz Paulo de Araújo. **Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

- GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

- GRINOVER, Ada Pellegrini e al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 7<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Forense universitária, 2001.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

- RITT, Eduardo. O Ministério Público como instrumento de

---

democracia e garantia  
constitucional. Porto Alegre:  
Livraria do Advogado, 2002.

<sup>9</sup> Art. 127 da Constituição da República

<sup>10</sup> A esse respeito, cf. RITT, Eduardo. **O**

**Ministério Público como instrumento de  
democracia e garantia constitucional**, Porto  
Alegre: Livraria do advogado, 2002, p. 177

<sup>11</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito  
Ambiental Brasileiro**. 9<sup>a</sup>.ed., 2<sup>a</sup>. tiragem, São  
Paulo: Malheiros, 2001.

<sup>12</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2<sup>a</sup>.  
ed., São Paulo: RT, 2001.

<sup>13</sup> Ibid p.219 e 222.