

A TERCEIRA ONDA DA FUNÇÃO ORIENTADORA NA ÁREA AMBIENTAL E O PROTAGONISMO DAS CORREGEDORIAS

The third wave guiding function in environmental area and the leadership of Public Prosecution's Office

Alexandre Lima Raslan¹

Recebido em 07.11.2016
Aprovado em 16.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Função orientadora. 3. Estado da arte: duas ondas na área ambiental. 4. Terceira onda: inovação. 5. O que o Direito não trata. 5.1. Aptidão inata ou adquirida. 5.2. Idolatria da litigiosidade e efetividade. 5.3. Consciência dos limites. 6. Plataforma. 7. Conclusões. Referências.

RESUMO: A função orientadora das corregedorias do Ministério Público na área ambiental vem sendo exercida por meio de recomendações e de manuais de atuação. Tais iniciativas representam as duas primeiras ondas desta função. É preciso inovar. O empoderamento técnico-jurídico do órgão de execução não se esgota nestas práticas. Uma terceira onda deve visar ao aperfeiçoamento funcional, preparando-o operacional e pessoalmente para a função institucional da defesa do meio ambiente. Para tanto, há de se promover a atuação em rede dos órgãos ministeriais utilizando a plataforma de recursos, meios e instrumentos disponíveis.

ABSTRACT: *The guiding role of the internal affairs of the prosecution in the environmental area has been exercised through recommendations and action manuals. These initiatives represent the first two waves of this function. We must innovate. The technical and legal empowerment of the implementing agency does not end these practices. A third wave should be directed to functional improvement, preparing the operational and personally to the institutional role of environmental protection. Therefore, there to promote the network performance of ministerial bodies using the resources platform, available means and instruments.*

PALAVRAS-CHAVE: Corregedorias. Ministério Público. Orientação. Meio ambiente.

KEYWORDS: *Public Prosecution's Office. Guiding. Environment.*

¹ Mestre em Direito das Relações Sociais: Direitos Difusos, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP. Doutorando em Direito Constitucional na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo FADISP. Pós-graduado (*lato sensu*) em Direito Processual Penal na Universidade Católica Dom Bosco UCDB. Pós-graduado (*lato sensu*) em Direito Civil: Direitos Difusos na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Membro do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Membro da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental. Vice-Presidente para o Centro-Oeste do Instituto o Direito por um Planeta Verde. Diretor Administrativo da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso do Sul. Membro Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público CNMP (2013-2016).

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público tem consciência de que os membros, desde o recém-ingresso, necessitam de constante orientação para melhor cumprir as funções institucionais, notabilizando-se a área ambiental pela dinamicidade, multiplicidade e variedade que a temática envolve.

A transversalidade da atuação na defesa do meio ambiente exige o conhecimento técnico-jurídico e o preparo do membro para as dificuldades na compreensão de elementos de outras áreas do conhecimento, na capacidade de abordar adequadamente os demais atores e de negociar uma solução consensual, além de reconhecer o momento em que a judicialização é necessária.

Para tanto, a integração das corregedorias com outros órgãos do Ministério Público para a implantação e execução de uma política permanente voltada ao aperfeiçoamento dos membros é pressuposto para que se vá além dos atos recomendatórios e manuais de atuação.

As corregedorias têm a função de orientar e fiscalizar os órgãos de execução no desempenho funcional e, por isso mesmo, devem protagonizar a política de empoderamento técnico-jurídico e operacional dos membros na área ambiental, ombreando-se aos demais órgãos da Administração Superior, Centros de Apoio Operacional etc.

2. FUNÇÃO ORIENTADORA

De início, cumpre ressaltar que a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, inovou, sobretudo, na instituição de órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro, nos moldes dos artigos 130 e 130-A da Constituição Federal. A inovação constitucional também trouxe a previsão da função de Corregedor nacional, que deve ser exercida por um daqueles conselheiros que integre o Ministério Público, representando uma das mais importantes criações advindas de tantas emendas constitucionais.

A Corregedoria Nacional é, à primeira vista, comumente compreendida como destino de reclamações e denúncias atinentes aos membros do Ministério Público e aos serviços auxiliares², o que recebe destaque na redação do inciso I do § 3º do artigo 130-A. A lei complementar do Ministério Público da União³ e a lei orgânica nacional do Ministério Público⁴, anteriores à emenda mencionada, preveem as corregedorias respectivas, cujas funções tradicionais inspiraram a

2 PANSIERI, Flávio. Comentário ao artigo 130-A. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1538-1539.

3 BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 67.

4 BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17.

atual simetria constitucional, consagrando modelo institucional de órgão de controle interno⁵.

Anote-se que a atuação disciplinar se dá *a posteriori*, centrando-se em fatos concretos, é tópica, limitando-se a determinados membros, tendo exclusivamente a perspectiva sancionatória. Contudo, a visão restritiva não corresponde exatamente com o perfil e a integral vocação das corregedorias, nacional ou locais.

Ao contrário, há, sim, outra faceta embutida no perfil das corregedorias e que, gradativamente, vem despertando o interesse institucional, ainda que incipiente⁶: a realização de inspeções e correições gerais. Exemplo elucidativo é o intenso trabalho desenvolvido pela Corregedoria Nacional, no cumprimento do inciso II do § 3º do artigo 130-A da Constituição Federal e o artigo 67 e seguintes do Regimento Interno do CNMP.

Assim, para além da temática disciplinar, a pesquisa acerca da infraestrutura, da gestão administrativa e do desempenho operacional dos Ministérios Públicos, nesta perspectiva considerados particularmente como unidades ou ramos independentes e autônomos, vem sendo desenvolvida e aprimorada pela Corregedoria Nacional desde a sua instalação⁷.

E é justamente o resultado desta pesquisa que pode subsidiar o Plenário do CNMP a regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público, conforme o artigo 73 do Regimento Interno do CNMP. E é nesta atividade que não possui, em regra, a perspectiva disciplinar que o órgão correccional assume protagonismo institucional na potencial proposição de recomendações orientadoras etc.

Mas, é precisamente no inciso X do artigo 18 do Regimento Interno do CNMP que reside o que se pode denominar de função orientadora típica da corregedoria nacional, consistindo na expedição pelo Corregedor Nacional de recomendações orientadoras, de natureza não vinculante, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, nos processos e procedimentos de sua competência.

Simetricamente, a lei orgânica nacional do Ministério Público⁸ prevê, expressamente, que os respectivos corregedores poderão exercer a função orientadora, de natureza não vinculante. Interessante destacar que a lei complementar do Ministério Público da União⁹ não prevê a possibilidade da

5 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 348-350.

6 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 234.

7 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Corregedoria Nacional. *Inspeções e Correições*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/inspecoes-e-correicoes>. Acesso em: 31 out. 2016.

8 BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17, inciso IV.

9 BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 63.

edição de orientações pelo corregedor. Apesar do silêncio, tal legitimidade decorre da função de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros, havendo, por exemplo, no caso do Ministério Público Federal, regulação por meio do Regimento Interno da Corregedoria e Resolução do Conselho Superior.

A doutrina também reconhece a função orientadora das corregedorias. Emerson Garcia¹⁰ afirma que as recomendações aos órgãos de execução configuram relevante instrumento para a consecução dos objetivos correcionais, apesar do caráter não vinculante, encontrando tais orientações limite no princípio da independência funcional, o que justifica o caráter não normativo daquelas.

Hugo Nigro Mazzilli¹¹ exorta a função orientadora na expedição de recomendações não vinculantes, destinadas aos órgãos de execução, esclarecendo que tais orientações não possuem caráter vinculativo quando se trata de atos de atividade-fim. Entretanto, as recomendações possuem viés normativo quando se destinam a regular a atividade-meio.

Emerson Garcia¹² é textual em apontar que, de acordo com o princípio da independência funcional, o pleno exercício das funções é adjetivado pela liberdade de consciência e pela vinculação à ordem jurídica, “não estando vinculados às recomendações expedidas por órgãos superiores” quando se tratar do exercício de atribuições institucionais, por expressa previsão constitucional (art. 127, § 1º). Para José Adércio Leite Sampaio¹³ a independência funcional é corolário da autonomia externa, preservando os membros em face de outros membros, órgãos e instâncias ministeriais.

A respeito da atividade-fim, CNMP firmou entendimento em defesa de sua incolumidade em razão do princípio da independência funcional, editando o Enunciado nº 6¹⁴, que prescreve que: os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Enfim, a compreensão fidedigna da função orientadora das corregedorias deve considerar sempre, além da cautela para garantir o respeito à independência funcional, o juízo crítico prévio da necessidade concreta da edição de recomendações, o que deve ser feito com parcimônia, sob pena da banalização de instrumento destinado ao incremento da eficiência dos órgãos de execução.

10 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 349.

11 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 38-39.

12 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 143-144.

13 SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao artigo 127. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1521-1522.

14 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Enunciado nº 6*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/atos-e-normas/norma/124/&highlight=WyJlbnVuY2lhZG8iXQ==>. Acesso: 31 out. 2016.

3. ESTADO DA ARTE: DUAS ONDAS NA ÁREA AMBIENTAL

Ordinariamente as corregedorias dos Ministérios Públicos brasileiros vêm editando as conhecidas recomendações, sendo que no mais das vezes tais orientações visam a desembargar dúvidas, ratificar disposições cogentes ou, ainda, complementar este ou aquele modo de proceder, para dar cumprimento adequado a determinado desdobramento administrativo etc. A isto se pode denominar de primeira onda.

Há alguns anos, de modo extraordinário e inovador, adotou-se como prática nos Ministérios Públicos brasileiros a edição, por intermédio das corregedorias, dos manuais de atuação funcional, que eram elaborados com a contribuição de outros órgãos da Administração Superior, de Centros de Apoio Operacional das mais diversas áreas temáticas etc. Há exemplos em todo o Brasil, valendo a referência aos Ministérios Públicos de São Paulo¹⁵, Minas Gerais¹⁶, Paraná¹⁷ etc., bem como ao Ministério Público da União, cuja edição cabe à Escola Superior do Ministério Público da União¹⁸. Tem-se aqui a segunda onda.

Assim, tanto a edição de atos administrativos orientadores ou, simultaneamente, da publicação de manuais de atuação, por exemplo, demonstra a relevância da expedição de recomendações de caráter não normativo, revelando-se extremamente úteis e eficazes para a adequada atuação funcional, especialmente para os recém-ingressos na carreira.

E é justamente na atuação em defesa do meio ambiente que inúmeras dificuldades surgem, para além do conhecimento jurídico específico das teorias. A repartição de competências constitucionais em matéria ambiental, tanto legislativa quanto material, expõe dificuldades de ordem técnica e organizacional, inclusive para os mais experientes.

É evidente, portanto, que essas duas ondas impulsionadoras da função orientadora das corregedorias mantêm a importância transcendente, mas, como a experiência demonstra, já alcançaram o clímax e não conseguem elevar a um ponto mais elevado a eficiência que a sociedade anseia do Ministério Público na área ambiental. É preciso inovar.

15 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/ManualAtuacao.html>. Acesso em: 31 out 2016.

16 MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conhecendo-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/manual-de-atuacao-funcional/>>. Acesso em: 31 out. 2016.

17 MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=555>>. Acesso em: 31 out. 2016.

18 ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Manual de Atuação*. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/manuais-de-atuacao>>. Acesso em: 31 out. 2016.

4. TERCEIRA ONDA: INOVAÇÃO

O cenário que se apresenta diante do órgão de execução na defesa do meio ambiente pode ser sintetizado naquilo que emerge, de modo objetivo, das principais dificuldades operacionais com potencial para deter ou atrasar a marcha de uma atuação profícua: a considerável quantidade de leis e regulamentos (federais, estaduais e municipais) que se sobrepõem reciprocamente; a constante edição, revogação e atualização das normas técnicas específicas para cada tipologia de impacto ambiental; a multiplicidade e a diversidade de órgãos públicos nas três esferas do Poder Executivo, que comumente atuam aquém do patamar mínimo do princípio constitucional da eficiência. Pois bem.

As dificuldades da atuação na defesa do meio ambiente estariam ultrapassadas se, hipoteticamente, fossem apenas esses os percalços que recheiam as relações envolvidas na busca de solução de conflitos envolvendo o meio ambiente, como nos demais direitos difusos. Mas, ainda há algo mais sensível que, por vezes, mesmo estando presente nas preocupações institucionais, acaba sendo preterido por uma série de entraves e imprevistos que assolam a gestão administrativa.

O resultado da intrincada equação em que a atuação na área ambiental se apresenta não se aperfeiçoa com a edição de recomendações orientadoras ou a publicação de manuais. Tais iniciativas são, sim, mais do que meros expedientes burocráticos, são utilíssimas. Contudo, não são suficientes. Há um elemento que não se transforma ou não se aprimora com o cumprimento das recomendações nem mesmo com a consulta, leitura e aplicação nos casos concretos das lições dos manuais de atuação.

E este elemento é o membro do Ministério Público. Apesar de preparado tecnicamente, tendo feito, no mínimo, o suficiente para a aprovação, confirmação do vitaliciamento, promoções na carreira etc., ainda precisa, permanentemente, receber instruções necessárias para aprimorar a atuação, finalística ou não. A elevação do grau de eficiência do órgão de execução arrastará consigo o fortalecimento institucional, consequência óbvia que, mesmo assim, deve ser revisitada permanentemente.

Ainda que todas as evidências tornem tal afirmação uma tautologia, o aperfeiçoamento funcional é uma das atividades que necessita de maior empenho por parte do Ministério Público brasileiro, que deveria tornar permanente a qualificação e a reciclagem de conhecimentos diretamente ligados ao cotidiano do exercício das funções institucionais, por exemplo, na defesa do meio ambiente.

E é justamente aqui que se abre a oportunidade para que as corregedorias protagonizem a terceira onda da função orientadora. É preciso inovar. Ir além daquilo que, ordinariamente, faz parte da formação acadêmica e profissional

dos membros. Mas, isto exige uma nova postura institucional. É preciso falar sobre o que o Direito não trata.

5. O QUE O DIREITO NÃO TRATA

Sem qualquer receio de produzir equívocos é possível afirmar que o sucesso ou o fracasso no processo concretizador que envolve a temática dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos está diretamente relacionado com a aptidão pessoal e o preparo profissional do representante do órgão de execução legitimado à ação civil pública, ao ajustamento de conduta etc.

Negando o maniqueísmo que contrapõe as partes num conflito de interesses, não se pode deixar de anotar que a aptidão pessoal e o preparo profissional daqueles que estão empenhados na defesa do meio ambiente contribuem para o resultado exitoso ou frustrante da atuação na defesa deste direito difuso¹⁹, em especial.

A complexidade teórica dos temas jurídicos relacionados com os direitos difusos não é o único obstáculo a ser enfrentado. Reconheça-se que numa considerável proporção há situações concretas em que apesar de apreendida a teoria não há condições objetivas para a adoção de uma solução jurídica, consensual ou não²⁰. A celebração de ajustamento de conduta, por exemplo, não encerra qualquer controvérsia jurídica, pois, uma vez assinado, deve ser cumprido, integralmente. E a melhor comprovação da atuação funcional exitosa é a modificação da realidade visada.

Há situações em que mesmo diante da sofisticação teórica a solução concreta para a controvérsia é de simplicidade assustadora. Mas, por dificuldades atávicas ou despreparo profissional dos atores envolvidos, a recusa, por exemplo, ao ajustamento da conduta aos estritos termos da lei se apresenta contraproducente, repetindo-se alhures.

Como exemplo se pode invocar uma situação corriqueira. Há, em todos os municípios, lei municipal que obriga proprietários e possuidores de imóveis urbanos a manterem tais imóveis limpos, em condições higiênico-sanitárias adequadas. A finalidade é por demais óbvia: manter o ambiente urbano livre de fauna sinantrópica (ratos, baratas etc.), de vetores de diversas doenças, como a dengue, chikungunya, zika, leishmaniose etc.

Mas, diante do crescimento populacional urbano e da conseqüente especulação imobiliária, há considerável quantidade de edificações e lotes de

19 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 70-119.

20 Há alguns anos, em uma cidade do interior do estado de Mato Grosso do Sul, o Promotor de Justiça atuou, provocado pelo Conselho Regional de Farmácia, para que as farmácias somente funcionassem sob a responsabilidade de um profissional de nível superior devidamente habilitado: o farmacêutico (Lei 5.991/1973, art. 15). Na época havia na cidade seis estabelecimentos comerciais exercendo tal atividade. Contudo, não havia sequer um farmacêutico naquela cidade ou em local próximo o suficiente. Não houve recusa por parte dos comerciantes ao ajustamento de conduta. Mas, apesar da adequação da proposta de ajuste, concluiu-se que o ajustamento de conduta seria inócuo sob a perspectiva de transformação da realidade. Atualmente, a situação se encontra regularizada.

terrenos que permanecem desocupados objetivando pressionar a alta de preços para venda, locação etc. Entretanto, apesar da obviedade, não são poucas as vezes em que não se consegue consensualmente a simples e eficiente retirada, por exemplo, do mato, dos entulhos e do lixo.

Nesses casos, as justificativas são as mais variadas, indo desde a não concordância pura e simples com a constatação reduzida a laudo de vistoria do órgão municipal competente até o eloquente silêncio às tentativas de solução consensual. Nestas hipóteses, a adoção de providências judiciais, civis e criminais é o que resta. E é justamente o percurso da atuação do membro do Ministério Público até este momento que deve ser objeto das preocupações de uma política orientadora, para além da construção de repositório de recomendações, manuais etc.

Não há dúvida de que as explicações para os desencontros durante a atuação funcional não encontram lugar exclusivamente no Direito. Na cronologia das mazelas que envolvem a defesa dos interesses difusos as questões técnico-jurídicas não ocupam os primeiros lugares, notadamente as específicas da área ambiental. Há, portanto, algo que o Direito não trata.

5.1. Aptidão inata ou adquirida

Não se pode esperar ou exigir que todos aqueles que porventura estejam atuando na defesa de interesses difusos tenham aptidão pessoal inata para compreender, atuar e obter resultados satisfatórios na tutela do meio ambiente.

A primeira dificuldade que se apresenta é a deficiência com que os temas ambientais são transmitidos durante a graduação. Nela se dá a primeira oportunidade em que, com alguma e rara seriedade, a temática ambiental deve ser tratada com certo grau de comprometimento. A irresponsabilidade das instituições de ensino no trato do Direito ambiental e sua transversalidade é gritante, sendo regra o oferecimento de tal conteúdo apenas como optativa, em dias e horários nada apetitosos. Infelizmente, o mesmo acontece com as demais temáticas dos direitos difusos.

Assim, a ausência da transmissão pedagógica adequada acerca da complexa perspectiva de institutos da propriedade, da responsabilidade civil e da solidariedade, entre outros, soma-se àqueles preconceitos que o ideal liberal extremado, inconscientemente ou não, permanece animando as ideias e as ações da sociedade brasileira ainda no século XXI. E isso acaba por afetar a atuação do membro do Ministério Público, que provém daquele ambiente acadêmico claudicante.

Não é incomum se deparar com alunos de graduação com aversão ao Direito ambiental. Tais estudantes são potenciais candidatos ao ingresso na carreira do Ministério Público. E mais: apesar dos esforços dos professores de Direito ambiental, não é possível promover um giro paradigmático na

compreensão dos alunos da graduação com a realidade pedagógica reinante. A permanecer como se encontra tal situação, valerá a máxima: enquanto uns fingem que ensinam outros fingem que aprendem o Direito ambiental. Não se responsabilize o membro, pois, como irá apreciar tema que mal foi apresentado?

E isto, não se pode negar, influirá na atuação funcional do membro do Ministério Público caso algo não for idealizado e realizado a tempo.

5.2. Idolatria da litigiosidade e efetividade

Depois da protocolar apreensão dos paradigmas do Direito ambiental na graduação, o que se estende aos demais ramos da Ciência jurídica, sem exceção, os bacharéis ingressam no mercado de trabalho ávidos por conflitos, por criá-los ou mantê-los.

A idolatria da litigiosidade é, subliminarmente, a matéria mais ensinada em sala de aula. Sem perceber, professores e alunos não se dão conta de que estão despreparados para buscar alternativas ou soluções consensuais para as situações conflituosas que transbordem a individualidade. Muitos acreditam que a judicialização encerra o compromisso com a efetividade, uma vez que a fantasia construída pelos relatórios e estatísticas de produtividade desloca o conflito para o Judiciário.

Como consequência, tanto membros do Ministério Público quanto os demais profissionais não conseguem, com facilidade, iniciar, manter ou concluir tratativas tendentes a solucionar amistosamente situação ofensiva a interesses difusos sem que utilizem, desnecessariamente, a postura e o discurso iconográficos legados pela graduação: bons profissionais do Direito são medidos por suas vitórias em conflitos judicializados.

Tem-se, portanto, dois aspectos a serem enfrentados: um é o preparo técnico-jurídico e o outro é o preparo emocional. Aquele serve para conhecer os limites impostos pela técnica na discussão das questões jurídicas. Este, importantíssimo, subsidiando o ambiente com atmosfera convergente para os esforços rumo ao resultado efetivo.

Não se pode abdicar do conhecimento técnico nem da capacidade de conviver e aceitar diferenças de entendimento, inicialmente insuperáveis, durante as tratativas para a busca da resolução do conflito. Ambas *expertises* são indissociáveis no patrimônio de um bom negociador. Contudo, cabe aqui uma ponderação: não obstante o domínio da técnica, a solução consensual está em permanente risco de fratura pelo excesso de vaidade dos profissionais envolvidos, bem como da desnecessária performance emulativa que, na imensa maioria das vezes, tem como conteúdo pontos irrelevantes à solução da controvérsia ambiental.

Muito se fala, e também muito se vê, das posturas profissionais marcadas pela inadequação na proposição e contraposição dos termos e condições postas

como pressupostos para a solução da controvérsia, além da absoluta negação ao ajuste integral da conduta. É preciso preparar e aprimorar os membros do Ministério Público para este ambiente.

5.3. Consciência dos limites

Pois bem, admitindo que haja profissionais preparados técnica e emocionalmente para uma discussão séria e animada pelo restabelecimento, conservação e preservação de direitos difusos, ainda assim há necessidade de preparar os profissionais do Direito para extrair o máximo de efetividade para a defesa do meio ambiente, em especial. Sim, ser um bom negociador não pressupõe ser um bom técnico, mero cumpridor de recomendações orientadoras ou seguidor fiel dos manuais de atuação. Aqui o Direito não produz efeitos cogentes.

Acrescentar à formação profissional do membro do Ministério Público a capacidade de alcançar soluções concretas será de grande proveito para a sociedade. Inicialmente, será a maior contribuição para fazer frente à idolatria da litigiosidade. É certo que no outro vértice está a efetividade dos direitos, no caso, os difusos de viés ambiental. E aqui cabe uma ponderação óbvia, mas, necessária: quando se fala em negociação, suas técnicas e instrumentos, não se está adotando como referencial a solução consensual a qualquer custo.

Em verdade, profissionais técnica e emocionalmente preparados para a busca de solução para controvérsias jurídicas, que tenham aptidão natural ou adquirida para a negociação, sabem muito bem os limites legais a serem respeitados. E mais: sabem em que momento a negociação se torna improdutiva quando, então, outras alternativas se abrem para a tentativa de solução do conflito.

Enfim, o reconhecimento do potencial frutífero da negociação, o que se deve fazer mediante a permanente consciência dos limites legais, exige dos envolvidos comprometimento com a conquista de dividendos difusos simultaneamente com a conservação de direitos e garantias individuais.

Precisamente nas questões que envolvem o Direito ambiental essa simultaneidade deve estar sempre no horizonte dos membros, uma vez que já não se crê na defesa do meio ambiente como entrave ao desenvolvimento. Ao contrário, pois, os mais hábeis já se conscientizaram que é possível, comprovadamente possível, que atividades econômicas possuam infraestrutura, logística e operação balizados por exigências constitucionais e legais que atendam aos interesses sociais, a exemplo da hígidez ambiental.

A experiência no trato de questões envolvendo a defesa do meio ambiente demonstra que é possível medir o nível de eficiência diante de situações concretas. Como índices de medida, podem ser considerados, por exemplo, o nível de tensão jurídica, econômica e emocional necessários para emprestar

termo à questão controvertida. Neste momento nada melhor do que os exemplos.

Com absoluta certeza há no Ministério Público brasileiro inúmeros e variados exemplos que podem servir de inspiração, podendo ser replicados com ajustes que acudam as particularidades locais, temporais e factuais. Tudo isso tem potencial para promover maior atenção para as nuances dos problemas a serem enfrentados, revelando as soluções possíveis do ponto de vista técnico e jurídico, culminando na elaboração de estratégias de abordagem dos atores envolvidos e responsáveis pela regularização ambiental.

Replicar as experiências, expondo os temas, aspectos jurídicos, êxitos e frustrações na atuação fazem parte da terceira onda que se propõe ser protagonizada pelas corregedorias. E aqui se impõe uma nota relevante: o acompanhamento e avaliação da atividade-fim pressupõe a disponibilização ao membro de meios para o desenvolvimento de habilidades que incrementem as funções institucionais, o que não deve se restringir às orientações da atividade-meio.

Por fim, a solução encontrada e que deverá ser executada para por termo à controvérsia e modificar a realidade não advirá de uma moldura orientadora rígida a conformar a atuação do membro do Ministério Público na defesa do meio ambiente. Não há dúvida de que as situações concretas guardarão singularidades, mas, certamente, o aperfeiçoamento funcional orientado dotará os órgãos de execução de instrumental variado e, sobretudo, já experimentado em casos análogos. Para isso, sobejam meios e instrumentos.

6. PLATAFORMA

Pois bem, a oportunidade para a terceira onda permanece aberta. Resta, então, que se lance ao uso dos meios e instrumentos existentes naquilo que se pode denominar de *plataforma*, compreendida como o conjunto de recursos, meios e instrumentos proporcionados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelos Ministérios Públicos.

E, para que a plataforma sustente as constantes necessidades dos órgãos de execução, há de se promover, por exemplo, a integração em rede das corregedorias e das unidades de capacitação²¹, nacional ou local.

Dessa forma, empregando as tecnologias disponíveis, será possível, com economia e amplo alcance, prover os órgãos de execução de orientações visando à eficaz concretização, por exemplo, dos planejamentos estratégicos²² que

21 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 146/2016*. <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_146.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

22 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 147/2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

destacam as prioridades locais e regionais para a atuação na defesa do meio ambiente.

7. CONCLUSÕES

O exercício de atribuições ou competências institucionais necessita de revisão periódica. O abandono de práticas que se apresentam inócuas ou a adição de medidas adequadas às exigências do dinamismo dos tempos atuais é imprescindível para que as corregedorias protagonizem a terceira onda da função orientadora na área ambiental.

As recomendações orientadoras e os manuais de atuação devem ser objeto de constante revisão, uma vez que se tratam de atos que se exaurem no momento da publicação, sofrendo desde então um processo de desatualização inexorável.

Por isso mesmo, a preparação dos membros para a atuação na defesa do meio ambiente, provendo-os de capacidade técnico-jurídica e *expertise* operacional, é imprescindível para elevação no nível de eficácia da atividade-fim. Assim, é de se acreditar que o trabalho correicional *a posteriori* sofrerá decréscimo, diante do incremento na conduta geral na condução dos conflitos na área ambiental.

Enfim, as corregedorias devem protagonizar a instituição de uma política permanente destinada a concretizar a vocação orientadora na área ambiental, considerando todo o patrimônio amealhado e procurando inovar diante das novas exigências sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 67.

_____. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 63.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17, inciso IV.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Corregedoria Nacional*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/inspecoes-e-correicoes>. Acesso em: 31 out. 2016.

_____. *Enunciado nº 6*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/atos-e-normas/norma/124/&highlight=WyJlbnVuY2lhZG8iXQ==>. Acesso: 31 out. 2016.

_____. *Resolução nº 146/2016*. <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resoluo_146.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

_____. *Resolução nº 147/2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Manual de Atuação*. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/manuais-de-atuacao>>. Acesso em: 31 out. 2016.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/manual-de-atuacao-funcional/>>. Acesso em: 31 out. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/ManualAtuacao.html>. Acesso em: 31 out 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=555>>. Acesso em: 31 out. 2016.

PANSIERI, Flávio. Comentário ao artigo 130-A. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao artigo 127. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.