

## Recursos Hídricos e Atuação do Ministério Público na Região Norte-Noroeste Fluminense

Maria Eugênia Ferreira Totti, Ailton Mota de Carvalho

Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico – CCH/UENF  
totti@uenf.br

Paulo Pedrosa

Laboratório de Ciências Ambientais – CBB/UENF

Recebido: 14/07/06 – revisado: 24/08/06 – aceito: 17/01/07

---

### RESUMO

*Neste artigo é apresentada uma verificação exploratória, expedita, sobre a natureza e o número de denúncias de dano ou ameaças de dano a recursos hídricos na região Norte-Noroeste Fluminense, oficiadas ao Ministério Público (MP) na forma de Inquéritos Cíveis. Ao todo, através de um inventário realizado junto ao 1º Centro Regional de Apoio Administrativo Institucional do Ministério Público do Rio de Janeiro, foram computados 46 casos de Inquéritos Cíveis, considerando uma abrangência temporal e geopolítica de nove anos, entre 1995 e 2003, e 21 municípios, respectivamente. Os resultados são analisados como referenciais métricos, úteis à identificação dos problemas ambientais mais frequentemente oficiados e também dos processos conectivos que estruturam a atuação do MP como instituição mediadora na defesa da sociedade, bem como de seus bens e valores; neste caso, mais precisamente, no que se refere à proteção dos recursos hídricos. Como resultado da investigação constatou-se a ocorrência de diversos fatores que parecem dificultar a atuação do MP e outros que podem ser otimizados em prol da conservação dos recursos hídricos.*

**Palavras-chave:** Ministério Público, recursos hídricos, proteção ambiental, região Norte-Noroeste Fluminense.

---

### INTRODUÇÃO

As tecnologias rurais e o crescimento urbano brasileiro têm provocado grandes impactos negativos no sistema hídrico. Um dos principais impactos é a contaminação dos corpos d'água, resultado de atividades antrópicas que precisam ser regulamentadas e fiscalizadas.

As preocupações geradas com essa realidade têm resultado em uma série de medidas sociais e governamentais com o intuito de minimizar os efeitos do crescimento demográfico e das atividades de produção sobre as águas doces.

Dentro desse contexto, é atribuída ao Ministério Público (MP) a defesa do meio ambiente e da sociedade, e neste caso mais especificamente, da conservação e proteção dos recursos hídricos.

A Constituição Federal de 1988 (CF) no artigo 127 declara o Ministério Público (MP) como uma "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indi-

viduais indisponíveis". Deste modo, é sua função a promoção das medidas necessárias para garantir os direitos elencados na Constituição, exigindo do poder público providências nesse sentido. O Ministério Público é, portanto, uma instituição de defesa da sociedade.

Nesse sentido, a defesa do meio ambiente está inserida entre as atribuições do MP, cabendo ao órgão a instauração de inquérito civil, ação civil pública, ação penal, ou qualquer outro procedimento administrativo cabível, ao tomar ciência de conduta que implique degradação ambiental, buscando a responsabilização civil e penal do infrator. Vale mencionar que a prevenção do dano ambiental deve preceder a remediação deste ou a eventual sanção penal do poluidor. O MP deve, então, atuar também como agente conscientizador na tentativa de evitar a ocorrência do dano ambiental, considerando que, juridicamente, dano significa todo mal ou ofensa que uma pessoa tenha causado a outrem, da qual possa resultar em uma deterioração ou destruição à coisa dele ou um prejuízo a seu patrimônio (Plácido e Silva apud Lima, 2001). Assim, alguns instrumen-

tos extrajudiciais vêm se destacando com a atuação do MP, entre os quais as audiências públicas, espaços democráticos abertos aos interessados para a discussão de questões referentes ao meio ambiente.

A natureza da ação descentralizada do MP torna-o uma peça fundamental nas estratégias de gestão ambiental municipal, pois, pode com agilidade fazer o órgão público atuar no caso de omissão em qualquer de suas funções, como por exemplo, no processo de licenciamento. Pode, assim, o MP, e somente ele, instaurar Inquérito Civil, sendo este instrumento instaurado na presença de elementos mínimos sobre o fato, que justifiquem a medida, ou seja, deve haver dano ou possibilidade de dano ao meio ambiente, que afete a coletividade.

Circunscrito a esse contexto, neste artigo é apresentada uma reflexão sobre as diferentes interações que ocorrem entre o MP e outros atores em relação à proteção dos recursos hídricos na região Norte-Noroeste Fluminense - uma região que sofreu grandes transformações relacionadas à dinâmica de águas em seu território.

## **RECURSOS HÍDRICOS: REGULAMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E DEFESA**

É importante situar a atuação do MP na estrutura legal e institucional voltada para a regulação, fiscalização e defesa dos recursos hídricos. Na figura 1 é apresentada, de forma sucinta, essa estrutura onde se destacam os princípios de gestão da Lei Federal 9433/97, que entre as inovações instituídas adota a bacia hidrográfica como unidade de gestão e institucionaliza o comitê – órgão colegiado formado por representantes da sociedade civil e do poder público – como o órgão gestor de águas.

Na figura 2 são apresentados os instrumentos de gestão dos comitês de bacias hidrográficas e os instrumentos de ação do MP e a interseção entre estes organismos, que apresentam em comum o objetivo de defesa dos interesses da coletividade em detrimento do particular. Ressalta-se que ambos dependem da participação ativa da sociedade para um funcionamento mais eficiente.

A atuação do MP é em grande parte dependente da participação da sociedade através de denúncias de agressões e de danos ao meio ambiente – denominadas de representações por seus membros. Quando acionado em virtude de denúncias, o MP instaura o Inquérito Civil ou Procedimento Admi-

nistrativo com o intuito de recolher e sistematizar informações que caracterizem uma base probatória (o objeto da denúncia, os possíveis danos causados e os responsáveis pelos mesmos) acerca de um determinado dano ou probabilidade de dano ao meio ambiente.

Nesse sentido, durante a formação do Inquérito Civil, Promotores de Justiça e Procuradores da República oficiam a participação das partes envolvidas (ex. empresas acusadas de degradação ambiental, moradores atingidos, agências ambientais, prefeituras, universidades etc.), requisitando informações, esclarecimentos, documentos pertinentes ao licenciamento de empreendimentos, cópias de Relatórios de Impacto Ambiental, realização de vistorias, laudos técnicos, análises laboratoriais e dados especializados sobre os problemas denunciados, etc. É comum que, no curso do Inquérito Civil, o MP denuncie a outras agências governamentais (federal, estadual e municipal) a ocorrência de degradação ambiental e exija providências dos órgãos executivos, como lavrar multas ou interditar o local onde há a degradação ambiental (Soares, 2006).

Depois de instaurado o Inquérito Civil ou o Procedimento Investigatório, as principais iniciativas dos Promotores e dos Procuradores são:

- i) mediar soluções para os problemas através do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), acordo assinado entre as partes envolvidas, onde se especifica que os responsáveis pelo foco poluidor devem cumprir uma série de medidas definidas em um cronograma;
- ii) mediar soluções para os problemas através de instrumentos judiciais como a Ação Penal Pública (APP) e a Ação Civil Pública (ACP), instrumentos legais que visam punir responsáveis, exigir soluções, corrigir e mitigar os problemas; e
- iii) ou arquivar o Inquérito Civil, pela irrelevância da matéria, por falta de provas, pelo cumprimento do TAC ou de determinações judiciais.

Portanto, o Inquérito Civil é um procedimento administrativo de coleta de elementos probatórios necessários à propositura da ACP e vai redundar no convencimento da viabilidade ou não dessa medida e, caso seja viável, servirá para a instrução da petição inicial, sendo a ela anexado (Araújo, 2004).

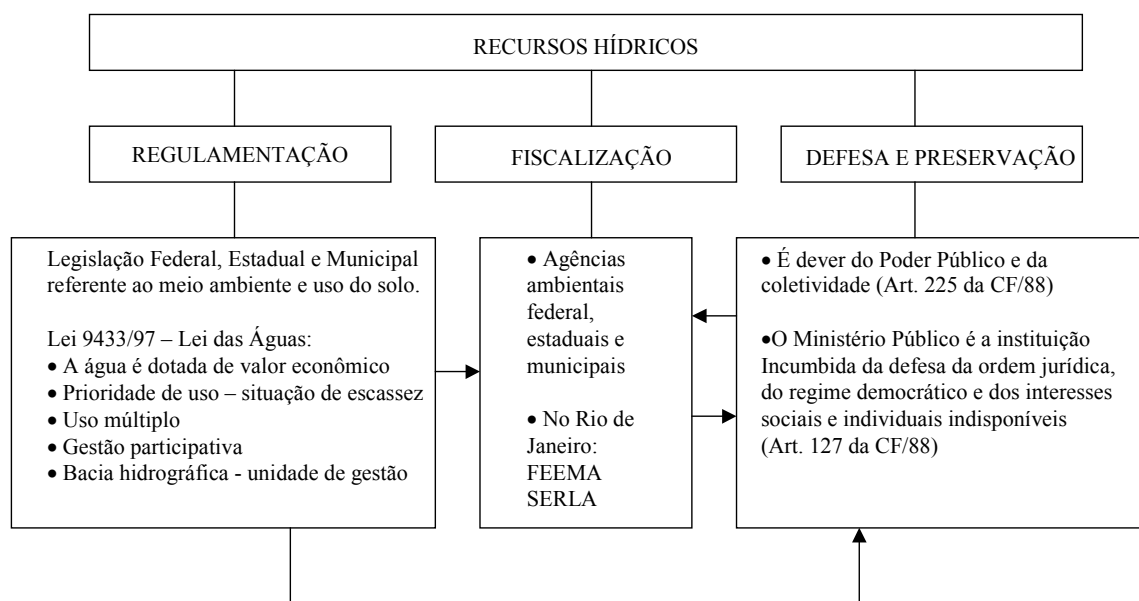


Figura 1 - Diagrama resumido da regulamentação, fiscalização e defesa concernentes aos recursos hídricos.

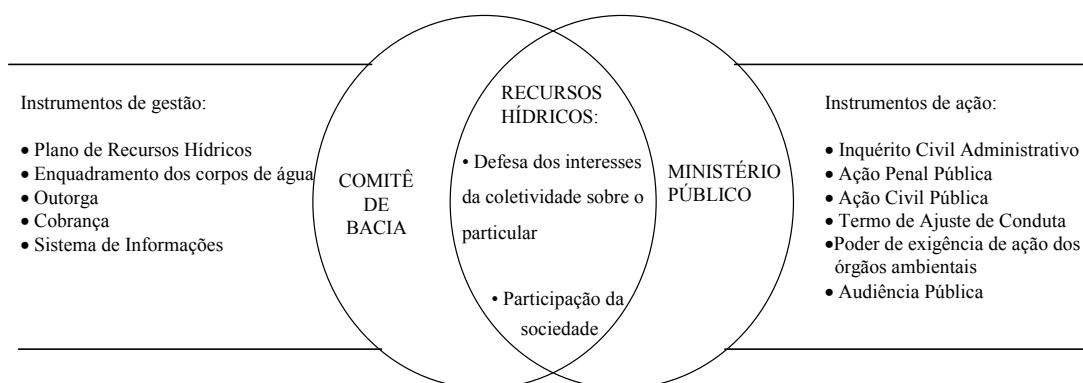


Figura 2 - Atribuições particularizadas e conectivas entre o comitê de bacia hidrográfica e o Ministério Público.

Considerando o caráter fundamental da água no sistema biológico e de produção e a importância do MP no processo de conservação desse recurso, este estudo busca apresentar e fazer uma reflexão sobre algumas interações que ocorrem frente às denúncias de dano aos recursos hídricos e a instauração de Inquérito Civil por parte do Ministério Público, na região Norte-Noroeste Fluminense.

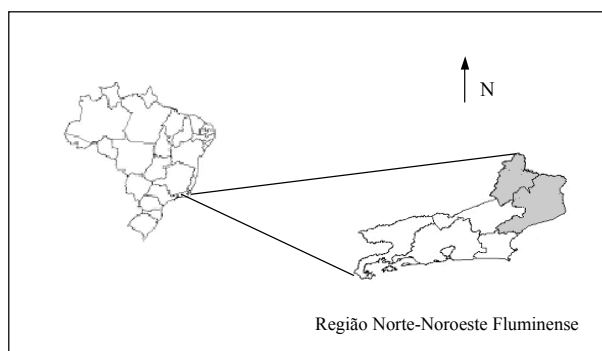
## REGIÃO NORTE-NOROESTE FLUMINENSE

O Norte-Noroeste Fluminense (Figura 3) é constituído por 22 municípios.

A região Norte Fluminense constitui-se em uma área ecológica, social e economicamente diferenciada e contrastante em relação a outras regiões

do país. Dependendo do ângulo de análise pode ser vista como a principal bacia petrolífera do Brasil ou como uma velha zona açucareira dividida entre áureos e amargos tempos. Ora como uma região de grande desigualdade sócio-econômica em consequência da grande concentração de terras ora como uma região de oportunidades e alta tecnologia em virtude das inúmeras instituições de ensino técnico e superior em Campos dos Goytacazes e à indústria petrolífera em Macaé (Totti e Pedrosa, 2006).

Por sua vez, o Noroeste Fluminense integra 13 municípios, destacando-se Itaperuna em termos de tamanho territorial, populacional e de desenvolvimento.



**Figura 3 - Localização da região Norte-Noroeste Fluminense.**

A Região possui uma rica diversidade de paisagens formadas por serras e colinas, tabuleiros, planícies e restingas e, inseridas a estas, uma grande quantidade de corpos de água associados a lagoas e lagunas, rios e córregos. Entretanto, em uma escala histórica, muitas lagoas foram parcialmente ou mesmo completamente aterradas para aumento de área agrícola e/ou urbana, outras estão em processo de eutrofização e outras, ainda, têm sido preservadas (SEMADS, 2002). Assim, como um todo, são encontrados uma vasta rede de rios, córregos e canais (federais e estaduais) em diferentes estados de conservação ambiental.

Cabe destacar que o histórico de transformação ambiental experimentado pela Região foi, em grande parte, associado a um propósito de “domesticação” da dinâmica natural das águas de seu território. Através de obras iniciadas na década de 30 pela Comissão de Saneamento da Baixada Fluminense e, posteriormente, pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) foram abertos em torno de 300 canais, totalizando 1.300 km, além de comportas e estruturas hidráulicas.

Com a extinção do DNOS em 1989, essas obras foram completamente abandonadas (SEMADS, 2001). Atualmente, grande parte destes canais está abandonada e outros são mantidos em funcionamento através da necessidade dos atores locais. Por exemplo, no Canal das Flechas, que faz a ligação entre a lagoa Feia e o mar, estabeleceu-se um acordo de cavalheiros entre as prefeituras de Campos dos Goytacazes e de Quissamã e a Agência Regional da Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA). Entretanto, este acordo somente aconteceu após inúmeros conflitos entre pescadores, produtores rurais, ambientalistas e as prefeituras envolvidas (Totti e Pedrosa, 2006).

O fato de o Estado ter abandonado a manutenção destas obras como um todo, levaram a descaracterização e desconfiguração originais dos cenários ambientais da Região e criou uma herança de conflitos e falsas competências.

## METODOLOGIA

A fim de sistematizar as ocorrências de registros de denuncia ambiental relativa aos recursos hídricos na região Norte-Noroeste Fluminense, foi feito, no período de 1995 a 2003, um levantamento de casos junto ao 1º Centro Regional de Apoio Administrativo Institucional (1º CRAAI) do Ministério Público do Rio de Janeiro, localizado em Campos dos Goytacazes. Na ocasião o 1º CRAAI integrava todos os municípios da Região, excetuando-se Macaé, perfazendo um total de 21 municípios. Essa situação representa, portanto, a base de investigação trabalhada neste estudo.

Ao todo, foram levantados 46 casos de Inquéritos Cíveis, devidos a dano ou ameaça de dano ambiental aos recursos hídricos lóticos (rios, riachos, córregos e canais) na Região em estudo. Estes dados foram sistematizados e analisados considerando-se a participação das seguintes partes e objetos envolvidos: autor do dano ambiental, autor da denúncia, tipo de dano e órgãos públicos envolvidos.

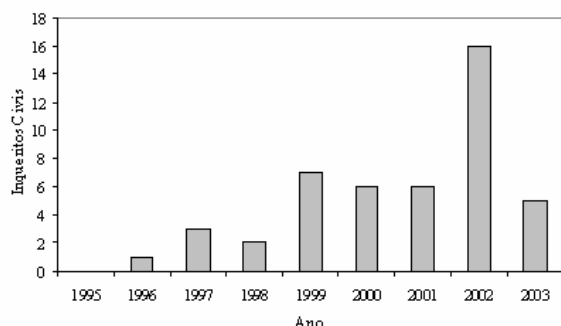
## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 21 municípios que integram o 1º CRAAI, 17 deles fazem parte da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – a primeira bacia federal no Brasil a ter implantado o comitê e os instrumentos de gestão da Lei 9433/97. O Comitê para a Integra-

ção da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) foi criado em 1996 através de um processo interestadual com tendências integradoras que vem ocorrendo, de modo centralizado, desde os anos 70. Entretanto, apesar de estar em um estágio mais avançado em termos de gestão de águas não se observa comportamento diferenciado entre os municípios pertencentes e não pertencentes à Bacia do Rio Paraíba do Sul.

No que se refere ao total de inquéritos civis públicos oficiados entre 1995 e 2003, observa-se um número inexpressivo nos três primeiros anos, seguidos de um aumento substancial a partir de 1998 e uma duplicação em 1999 (Figura 4). Considerando que o Centro Regional do Ministério Público na região foi criado em 1994 pode-se considerar que a sociedade vem aos poucos tomando conhecimento da atuação desta entidade e, deste modo, aumentando o seu nível de participação através do encaminhamento de denúncias.

Vale lembrar que o ato de denúncia denota uma circunstância de conflito social de caráter ambiental (Soares, 2006). A denúncia caracteriza a presença de algum grau de conflito pelo usufruto do meio ambiente, bem como a existência de impactos negativos sobre este. Neste estudo, portanto, os registros de denúncia via Inquéritos Civis referenciam indicações de problemas ambientais associados aos recursos hídricos localizados na região Norte-Noroeste Fluminense.

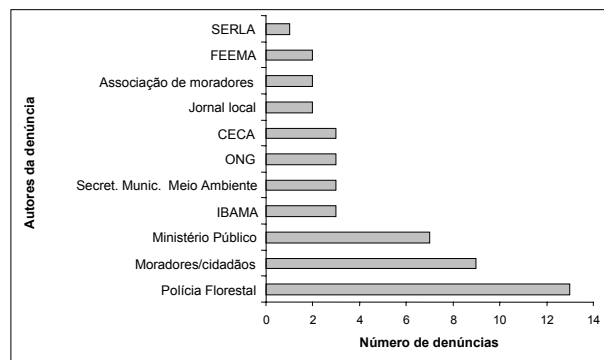


**Figura 4 - Número de denúncias recebidas pelo Ministério Público via Inquéritos Civis referentes a possíveis danos ocasionados aos recursos hídricos nas regiões Norte e Noroeste Fluminenses (1995 a 2003).**

Através da pesquisa realizada pôde-se constatar que a instituição que mais encaminhou ao MP denúncias de dano aos recursos hídricos na região foi o Batalhão da Polícia Florestal (Figura 5), o que pode ser atribuído à grande mobilidade inerente à

natureza do ofício. Por sua vez, os atores sociais que mais registraram denúncias foram os moradores (pessoa física) da região circunvizinha ao foco de degradação. Soares (2006), também constatou em uma pesquisa feita sobre os conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro, através do estudo de Ações Civis Públicas instauradas, que as denúncias dos moradores são as mais representativas entre os atores sociais.

É interessante notar a pequena participação de Organizações Não Governamentais (ONGs).



**Figura 5 - Autores das denúncias de ocorrência de danos ou ameaças de danos aos recursos hídricos na região Norte-Noroeste Fluminense, oficiadas na forma de Inquéritos Civis junto ao Ministério Público.**

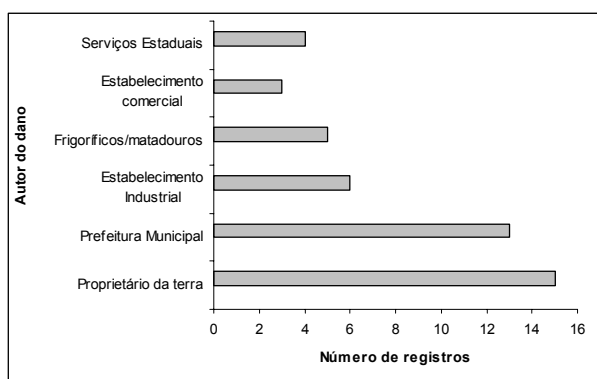
O ponto de maior preocupação referente aos autores de agressões ambientais aos recursos hídricos na Região é o fato do Poder Público, através de seus diferentes órgãos, figurar como réu em 37% dos 46 Inquéritos Civis estudados: municipais (13 casos envolvendo prefeituras) e estaduais (quatro casos) (Figura 6). Com relação às prefeituras a maioria delas têm problemas com lixões em operação nos municípios. Algumas já foram multadas por órgãos ambientais e têm problemas na justiça.

Deste modo, a metade dos danos aos recursos hídricos analisados refere-se à contaminação das águas, sendo atribuída às prefeituras a responsabilidade por 35% destes casos – resultado da disposição inadequada do lixo produzido nas cidades.

A disposição final do lixo urbano é um dos mais graves problemas enfrentados pelo Poder Público Municipal, responsável pelo destino de toneladas diárias de resíduos sólidos de toda espécie. Trata-se de uma atividade altamente impactante implicando na degradação ambiental de extensas áreas, sendo comum os vazadouros clandestinos (Araújo, 2004).

As ocorrências de danos ou ameaças de danos aos recursos hídricos via participação de prefeituras retratam a dificuldade de implementação de políticas ambientais, onde agentes do Poder Público, co-responsáveis pela proteção e conservação ambiental, fazem, muitas vezes, o caminho inverso. Para Araújo (2004) os danos ambientais são por si só injustificáveis, e tornam-se ainda mais críticos quando a própria Administração Pública, que exerce função de governabilidade e detém poder de polícia, dá o exemplo contrário.

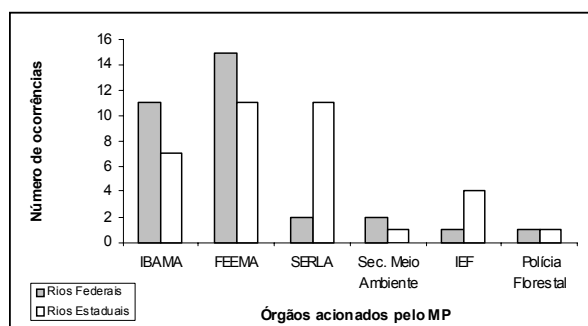
Foi observado, como esperado, que os problemas ambientais relacionados à água perpassam, praticamente, todos os setores produtivos e, por esse motivo, precisam ser resolvidos com base em um programa integrado de políticas ambientais: setor público, usuários e sociedade civil.



**Figura 6 - Autores dos danos ou ameaças de danos ambientais aos recursos hídricos na região Norte Fluminense, oficiadas na forma de Inquéritos Civis junto ao Ministério Público.**

Os órgãos ambientais mais acionados pelo MP para a averiguação do dano ou possibilidade de dano aos rios estaduais são a FEEMA e a SERLA, e nos rios federais, é curioso constatar que a FEEMA é o órgão mais requisitado, superando o IBAMA (Figura 7). Ainda, para um mesmo inquérito é solicitada a participação de dois ou mais órgãos. Constatase, também, analisando o conteúdo dos processos que o Centro Regional do MP em Campos não possui estrutura operacional própria, o que não deveria ser um problema desde que os órgãos acionados por ele tivessem recursos humanos e financeiros para atender a demanda. Este é um problema que tem consequências práticas negativas à operacionalização de soluções pertinentes aos problemas denunciados.

Fica evidenciado na pesquisa que as estratégias de ação do MP na tutela do meio ambiente e no uso do Inquérito Civil são em grande parte definidas na relação com os órgãos do Poder Executivo em que a estrutura insuficiente das agências públicas de meio ambiente e a morosidade com que tramitam os ofícios entre os órgãos públicos acarreta, na maioria dos casos um demasiado prolongamento do tempo de processo. Deste modo, foi verificado que um Inquérito Civil pode ser concluído em 2 meses (ex. desvio de curso de um riacho por um proprietário de terra) ou se estender por mais de sete anos e continuar inconcluso (ex. contaminação de lençol freático e de rio estadual em consequência da disposição irregular de lixo, observado em Itaperuna).



**Figura 7 - Órgãos acionados pelo Ministério Público para desenvolver os Inquéritos Administrativos.**

No caso do desvio de curso de água, o fato se deu no interior da propriedade do acusado, não alterando o curso e o volume de água fora destes limites. O desvio de curso foi, então, aceito pelo IBAMA e pelo MP.

Enquanto que no caso da disposição inadequada de lixo foram acionados a FEEMA, o GATE (Grupo de Apoio Técnico Especializado do MP – radicado na cidade do Rio de Janeiro), a prefeitura e o IEF (Instituto Estadual de Floresta). No laudo de vistoria técnica é sugerido que a FEEMA elabore um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) com vistas a recompor a área degradada. Neste período de 7 anos, transcorridos entre a denúncia e esta pesquisa, essa mesma área continuava sendo utilizada pela prefeitura municipal para deposição de resíduos sólidos.

Foram observadas, nos inquéritos civis, dificuldades na interlocução e na troca de informações entre órgãos ambientais, prefeituras, sociedade civil e Ministério Público, repercutindo em morosidade

dos processos. Soares (2006) pôde verificar que esse problema produz ineficiências associadas

- (i) à adoção de medidas corretivas em relação às atividades nocivas ao ambiente,
- (ii) à responsabilização dos que cometem crimes ambientais e
- (iii) à mitigação dos impactos sobre os ambientes e comunidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do MP no Brasil veio trazer uma importante inovação em termos das relações entre Sociedade e Estado, democratizando e aumentando a possibilidade do controle social de uma maneira bem ampla. Depois de décadas de regime autoritário esta novidade abriu as comportas de anseios de maior participação social.

A questão ambiental, pela sua importância e capacidade de motivação é uma das mais vigiadas pela sociedade e, dentro dela, os cuidados com os recursos hídricos aparecem com destaque.

Para o MP é carreada grande parte destas demandas, num sinal evidente do grau de confiança que a população deposita nesta instituição pública. Daí se conclui que uma análise da atuação do MP no controle do meio ambiente é uma boa estratégia metodológica, pois é onde vão se confluir as explicitações dos conflitos ambientais e as suas soluções. Vale também ressaltar que a vinculação metodológica entre MP e recursos hídricos constitui uma estratégia organizacional de conhecimento sistematizado, ainda pouco explorado no âmbito nacional, podendo ser escalonado em diferentes abrangências de tempo e espaço geográfico.

Usando como estudo de caso o 1º Centro Regional de Apoio Administrativo Institucional do Ministério Público do Rio de Janeiro, pudemos constatar que o mesmo vem se consolidando como importante referencial para assuntos de ordem ambiental, neste caso relativo aos recursos hídricos.

Todavia pode-se verificar também que o MP está longe de atender a toda a expectativa nele depositada, basicamente pelos seguintes motivos: uma má compreensão por parte dos agentes sobre a sua real função; uma falta de entrosamento entre os vários agentes (agentes públicos fazem parte dos agressores); uma falta de capacitação dos vários envolvidos, inclusive do próprio pessoal do MP.

Assim, de um modo geral, acredita-se que há urgente necessidade de:

- i) investir grande esforço em capacitação em gestão de recursos hídricos para integrantes de comitês de bacia, entidades participantes de colegiados, usuários, órgãos ambientais, a comunidade em geral e também para os próprios agentes do MP, e
- ii) promover maior diálogo e articulação entre os diferentes agentes públicos envolvidos na preservação, conservação e fiscalização ambiental.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L.A. *Ação Civil Pública Ambiental*. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro. 2004.
- LIMA, L.H. *Controle do patrimônio ambiental brasileiro*. EDUERJ. Rio de Janeiro. 2001.
- SEMADS, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *Bacias hidrográficas e rios fluminenses – Síntese informativa por macro região ambiental*. SEMADS, Rio de Janeiro, 2001.
- SEMADS, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. *14 Lagoas do Norte Fluminense*. SEMADS, Rio de Janeiro, 2002.
- SOARES, J.L. de O. A atuação do Ministério Público. In. Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado do Rio de Janeiro. BSD-FASE/IPPUR-UFRJ. 2006.
- TOTTI, M.E.F., PEDROSA, P. Região Norte Fluminense: terra de contrastes. In. *Formação histórica e econômica da Região Norte Fluminense* (Orgs. Carvalho, A.M., Totti, M.E.F.). Editora Garamond, Rio de Janeiro. 2006.

## *Water Resources and the Public Prosecutor's Office in the North-Northwest Region of Rio de Janeiro state*

### ABSTRACT

*This paper presents an exploratory, expeditious assessment of the nature and amount of complaints about damages or threatened damages to water resources in the North-Northwest region of the state of Rio de Janeiro, which were addressed to the Public Prosecutor's Office and Audit*

*Courts (MP-Ministério Público) in the form of Civil Inquiries. As a whole, over the 1995-2003 period and regarding 21 municipalities, a total of 46 Civil Inquiries were found through an inventory performed at the First Regional Center of Administrative and Institutional Support (1º CRAAI) in Campos dos Goytacazes. The results were analyzed as metric references, being considered useful for identifying the most frequent environmental problems as well as the connecting processes that structure the MP actions, as a mediating institution to defend society's rights and values, in this case specifically concerning the protection of water resources. As a result of our investigation, the occurrence of several factors that appear to constrain the action of the MP and others that might optimize water resources conservation was detected.*

*Key-words: Public Prosecutor's Office, water resources, environmental protection, North-Northwest of the State of Rio de Janeiro.*