

A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MEIO AMBIENTE: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA NAS DEMANDAS QUE ENVOLVAM ESCASSEZ DE ÁGUA

THE EXTRAJUDICIAL ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE ENVIRONMENT: AN ANALYSIS OF THE PROSECUTOR'S ROLE IN CLAIMS INVOLVING WATER SCARCITY

Victor Ramalho Monfredinho ¹
Gislene de Laparte Neves ²

RESUMO

O presente estudo se dedica a analisar a atuação extrajudicial e resolutiva do Ministério Público nas demandas que envolvam direitos difusos e coletivos relacionadas ao meio ambiente e, mais especificamente, às águas. A metodologia será de cunho expositiva e bibliográfica, e o método será o indutivo. Para tanto, busca-se primeiro conhecer a área de atuação do Ministério Público conforme consagrada pelo constituinte de 1988, os meios extrajudiciais existentes à disposição do promotor de justiça. Num segundo momento, analisar-se-á a água como componente do meio ambiente e a necessidade de sua tutela e proteção pelo *parquet*. Por fim, busca-se desenvolver um protocolo para atuação dos promotores de justiça imbuídos da curadoria das águas com a finalidade de realização de uma atuação resolutiva que respeite as peculiaridades locais e regionais.

Palavras-chave: Ministério Público. Atuação Extrajudicial. Meio Ambiente. Água.

ABSTRACT

This study is dedicated to analyzing the extrajudicial and resolute action of the Public Prosecutor's Office in demands involving diffuse and collective rights related to the environment and, more specifically, water. The methodology will be expository and bibliographic, and the method will be inductive. To this end, we first seek to understand the area of activity of the Public Prosecutor's Office as established by the 1988 constitution, the extrajudicial means available to the prosecutor. Secondly, water will be analyzed as a component of the environment and the need for its protection and protection by *parquet*. Finally, we seek to develop a protocol for the actions of prosecutors imbued with water curation with the purpose of carrying out resolute action that respects local and regional peculiarities.

Keywords: Public Ministry. Extrajudicial action. Environment. Water.

¹ Promotor de Justiça do Estado de Rondônia. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

² Professora de Direito Constitucional das Faculdades Integradas Aparício de Carvalho/ FIMCA – Unicentro. Mestranda em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça pela Universidade Federal de Rondônia – UNIR/DHJUS.

INTRODUÇÃO

O Ministério Público está inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Título IV — Da Organização dos Poderes —; mas, em seção própria (artigos 127/130 da CF), no capítulo Das Funções Essenciais à Justiça. Está, portanto, separado dos demais Poderes do Estado e possui perfil distintivo dos demais.

Trata-se, nos dizeres da Carta Maior, de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado” (art. 127, CF/1988), a quem incumbe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Tal enquadramento merece relevo, na medida em que a Constituição Federal, ao elencar o órgão ministerial como ente autônomo dos demais poderes, imbuíu-lhe de autonomia e independência, ampliando-lhe as funções junto à sociedade e retirando o caráter exclusivo de “promotor da ação penal”, modelo que marcou a primeira aparição do órgão no Brasil com o Código de Processo Criminal de 1832.

Como assevera Moraes (2023, p 715):

A Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal com a titularidade exclusiva da ação penal pública quanto no campo cível como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

A ampliação das competências do *parquet* se soma ao perfil dirigente e compromissário assumido pela Constituição Federal de 1988, o qual foi tratado Barcellos (2023, p. 576) como:

“[...] concepção que visualiza na Constituição um meio ou uma ferramenta para tentar transformar a realidade social de forma ampla, e, especialmente, as relações econômicas [...]. De forma simples, a ideia subjacente era a de que a Constituição deveria ser o agente diretor da ação estatal como um todo, que levaria à transformação da vida social e da ordem econômica.

Assim, se é responsabilidade do Ministério Público a defesa da legalidade, e sobretudo a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como se a Constituição é dirigente e age como uma ferramenta de transformação social, o *parquet* é um dos agentes responsáveis pela garantia e efetividade das normas constitucionais.

Desse modo, o Ministério Público assume agora um papel transformador e proativo, sendo reconhecido como o principal defensor dos direitos coletivos e difusos no Brasil.

Gustavo Tepedino (1999) destaca essa nova função atribuída ao Ministério Público pela Constituição de 1988, elevando-o à posição de agente fundamental na promoção de valores e direitos inalienáveis. Isso resultou na definição de uma função promocional específica, conforme previsto no artigo 129 da Constituição.

Sua atuação, contudo, não fica restrita ao âmbito judicial. Neste cenário de fortalecimento da instituição, se a evolução histórica da jurisdição passou a exigir uma atuação judicial que ampliasse o acesso a justiça, o mesmo deve ser observado em relação ao órgão ministerial, para quem houve a necessidade de estreitamento de sua atuação junto ao jurisdicionado, propiciando um acesso direto à justiça através de práticas extrajudiciais.

O acesso à justiça, condição *sine qua non* para concretização dos demais direitos – e exatamente por isso considerado o mais básico dos direitos humanos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) – se caracteriza por ser “[...] o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 08).

A via extrajudicial, neste sentido, se apresenta como importante ferramenta de solução de conflitos, principalmente ante a queixa latente da demora na resolução de demandas judiciais e é fruto da chamada terceira onda renovatória do acesso à justiça.

Para Carvalho (2017, s.p.), tal onda renovatória “[...]centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e até mesmo prevenir disputa nas sociedades modernas”.

Neste contexto, o presente trabalho procura analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público em seu viés resolutivo, que se volta à terceira onda renovatória preconizada por Cappelletti e Garth (1988), em especial no se refere a atuação do órgão ministerial no combate a crise hídrica.

Para esse mister, far-se-á uma análise dos instrumentos extrajudiciais de análise o Ministério Público trazidos pela legislação, em especial pela Lei 7.347/1985 e Lei no 8.625/1993, além das Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público.

Na sequência, proceder-se-á a análise do meio ambiente e sobretudo da água como áreas fulcrais para a atuação do Ministério Público.

Por fim, com cerne deste trabalho, far-se-á a análise e como o Ministério Público pode atuar de forma extrajudicial para prevenir e coibir ações que envolvam problemas ligados à escassez hídrica.

Diante do exposto, num primeiro momento, cumpre analisar o modelo resolutivo de atuação ministerial e quais instrumentos extrajudiciais estão à disposição do promotor de justiça na sua atuação profissional.

1. OS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A fim de realizar fielmente as determinações constituições, o Ministério Público dispõe de duas veredas: uma demandista, voltada à solução de conflitos através da judicialização, e uma de caráter resolutivo, de natureza extrajudicial de conflitos. Neste sentido Gregório Assagra de Almeida (2019):

Dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. O Ministério Público demandista, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma, afirma o autor, é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal as demandas que envolvam os direitos massificados. O Ministério Público resolutivo é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

O Ministério Público Resolutivo representa, assim, uma abordagem institucional específica por uma postura proativa, que intervém antes que os eventos se tornem litigiosos. Esta abordagem utiliza seu poder de forma detalhada e seus mecanismos extrajudiciais para resolver questões sem a necessidade de recorrer ao sistema judicial.

A atuação extrajudicial desempenha um papel crucial como instrumento de acesso à justiça e na efetivação de direitos fundamentais. Além de conferir legitimidade democrática às ações do Ministério Público, a abordagem negociada busca soluções mais ágeis e em maior consonância com as vontades das partes envolvidas nas questões sociais conflituosas.

Sílvia Cappelli (2002) identifica diversas justificativas para a utilização da resolução extrajudicial. Essas razões englobam: a demora comum na resolução de litígios, especialmente em casos de complexidade; a predominância de uma perspectiva voltada para a propriedade em detrimento das preocupações ambientais em decisões judiciais pertinentes ao tema; a abrangência mais ampla do compromisso de ajustamento quando comparado com a decisão judicial, considerando os impactos administrativos e criminais; a redução de custos, incluindo despesas com perícias e honorários advocatícios; e o impacto social mais significativo do acordo, uma vez que o consenso tende a aumentar a eficácia em relação ao que foi acordado.

As formas de atuação extrajudicial consagradas pela legislação à atuação do Ministério Público são as seguintes: o inquérito civil, o procedimento administrativo, procedimento preparatório, a recomendação, as audiências públicas, e os termos de ajustamento de conduta – TAC's.

Sem a pretensão de esgotar a máxima gama de suas aplicações, convém descrevê-los quanto às suas funções principais, demonstrando sua importância na solução de conflitos.

O inquérito civil é regulado pela Resolução n. 23 de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, com suas sucessivas alterações. Também, foi editada a Resolução Conjunta CNMP - CNJ no 2/11, que dispõe sobre o cadastro nacional dos inquéritos civis, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta.

Sua origem remonta à previsão constitucional da Ação Civil Pública, esmiuçada pela Lei 7.347/1985 como instrumento de garantia de direitos difusos e coletivos, onde houve sua primeira menção ao Inquérito Civil.

Embora se destine à obtenção de justa causa para propositura da Ação Civil Pública, o inquérito civil não raramente culmina numa resolução extrajudicial. Isso porque a própria instauração do procedimento pode ter função intimidativa e preventiva levando a cessação do problema ou sua resolução de forma consensual através de Recomendação ou Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, conforme ensina Mancuso (2019).

Ao concluir a investigação, se o órgão finalístico do Ministério Público observar que não existe violação ou ameaça aos direitos ou interesses cuja proteção lhe seja atribuída, deverá encerrar o Inquérito Civil e submeter o caso ao órgão hierarquicamente superior da instituição para avaliação e aprovação do pedido de encerramento. Se o pedido de encerramento for rejeitado, outro membro do Ministério Público será designado para dirigir o Inquérito, uma vez que os membros do Ministério Público desfrutam da garantia constitucional da independência funcional. Portanto, uma vez formada sua verdade com fundamentação adequada, não estão obrigadas a modificar sua posição jurídica.

Outro procedimento extrajudicial relevante é o Procedimento Preparatório. Trata-se de um processo prévio ao Inquérito Civil, destinado a reunir informações e identificar os envolvidos ou o objeto de investigação. Ele é instaurado quando as informações disponíveis são insuficientes para uma investigação completa, possibilitando uma análise inicial antes de tomar medidas mais incisivas. Sua previsão está na Resolução n. 63/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público.

O Procedimento Preparatório pode ser convertido em Inquérito Civil ou resultar diretamente na proposição de uma ação, caso os fatos e as partes envolvidas se tornem mais claros durante sua condução. O prazo para sua conclusão é de 90 dias, prorrogável por igual período em situações justificáveis. Além de seu papel na apuração de irregularidades, esse procedimento extrajudicial também é usado para intervir nas políticas públicas, exercendo influência coercitiva e política.

Já o procedimento administrativo, descrito na mesma Resolução n. 63/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público, é um importante instrumento extrajudicial disponível ao Ministério Público para garantir a implementação de políticas públicas e fiscalizar situações específicas.

Diferentemente do Inquérito Civil (com objeto definido) e do Procedimento Preparatório (com objetos e fatos ainda indefinidos), o Procedimento Administrativo é uma ferramenta extrajudicial que impulsiona ações de fiscalização relacionadas ao Ministério Público para garantir a tutela de direitos difusos ou individuais homogêneos já esclarecidos. Trata-se, assim, de importante instrumento de fiscalização para a implementação de direitos.

Além disso, é importante destacar que o Ministério Público possui competência extrajudicial para emitir recomendações, conforme previsto no artigo 26, VII da Lei no 8.625/93 e no artigo 6º, XX da Lei Complementar no 75/93, com o objetivo de orientar a tomada de medidas por parte dos órgãos estatais envolvidos em ações de legalidade questionável.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no exercício de suas responsabilidades, expediu a Resolução CNMP no 164/17, a qual regula a emissão de recomendações pelo Ministério Público no Brasil. Em seu artigo 1º, é fornecida a definição deste instituto:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

As recomendações, desde que justificadas e em conformidade com os princípios de senso e equidade, devem ser seguidas pelo destinatário, uma vez que a sua flexibilidade

impedirá frequentemente a necessidade de propositura de uma ação civil pública. É importante ressaltar que esse mecanismo tem o poder de persuadir o indivíduo responsável pelas políticas públicas para modificar sua conduta e evitar eventual repercussão judicial.

Assim, recomendação é um instrumento extremamente adequado para o Ministério Público intervir nos comportamentos estatais, como bem observou Frischeisen (2000, p. 150) ao dispor que “A recomendação adverte e previne a Administração sobre suas responsabilidades, permitindo a incorporação de novas linhas de planejamento nas políticas públicas, que auxiliam no efetivo exercício dos direitos sociais assegurados na Constituição.

Por outro lado, no contexto de aprimoramento do processo de concretização de direitos fundamentais, a recomendação se configura como um instrumento de importância significativa para os diálogos entre instituições. Em situações que envolvem controvérsias que violam esses direitos e que, se prolongadas, podem resultar na responsabilização do Administrador, bem como em casos de violação de direitos, entre outros cenários, a recomendação se apresenta como uma ferramenta que explicita a posição do Ministério Público sobre uma situação potencialmente controversa e indica a abordagem jurídica considerada legítima e desejada pela instituição, consoante informa Ávila (2017).

Outro instrumento extrajudicial é a realização de audiências públicas, nos termos do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei no 8.625/1993. Essas buscam contribuir para o processo decisório do órgão competente, ouvindo-se a população em geral ou setores específicos, com representatividade adequada e que ostentem expertise singular na matéria.

Dessa forma, a realização de audiências públicas representa um instrumento de relevância significativa para concretizar o papel do Ministério Público na preservação do sistema democrático, conferindo-lhe autoridade na promoção da acessibilidade ao sistema judiciário.

Segundo preconiza Cambi (2016, p. 252), “A audiência pública pode ser considerada uma modalidade semidireta de participação política e administrativa, pois agrega ao modelo de democracia representativa um meio de recolher manifestações de pessoas e entidades interessadas nas decisões a serem tomadas, em busca de representatividade e eficiência”.

O último instrumento é o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. Impende destacar que o compromisso de ajustamento de conduta (nomenclatura designada pela Resolução n. 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público) ou termo de ajustamento de conduta, foi introduzido na legislação brasileira em 1990, pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e, por conseguinte, pelo Código de

Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que determinou fosse acrescentada uma nova previsão na Lei de Ação Civil Pública.

Este é um acordo que possui a natureza de título executivo extrajudicial, conforme previsto no artigo 784, IV do Código de Processo Civil. Esse acordo implica um entendimento entre o Ministério Público e uma pessoa que violou ou está prestes a violar uma norma legal. Nele são definidas obrigações a serem cumpridas para restaurar a conformidade com a lei, e também são condicionantes em caso de não cumprimento do acordo.

É evidente que o termo de ajuste de conduta é mais eficaz na resolução de conflitos do que uma sentença judicial, especialmente quando se trata de direitos fundamentais que afetam um grupo de pessoas, uma vez que envolve um consenso entre as partes envolvidas, proporcionando uma solução mais eficiente para a questão em disputa na sociedade.

Conhecidas as ferramentas extrajudiciais para solução de conflitos sobre a égide de uma visão resolutiva do Ministério Público, cumpre analisar o meio ambiente como objeto de atuação ministerial.

2. O MEIO AMBIENTE E A ESCASSEZ DE ÁGUA COMO OBJETO DE TUTELA

O meio ambiente enquanto direito fundamental é uma conquista da Constituição Federal de 1988. Isso porque, a única constituição brasileira a citar indiretamente o assunto, foi a Constituição de 1967, que se limitava a falar em “monumentos e paisagens naturais notáveis” (art. 180, parágrafo único, CF/67) atribuindo a responsabilidade sobre sua preservação ao poder público.

Na visão de Gomes Canotilho *et al* (2014, p. 2079):

O objeto da proteção do artigo 225 – o meio ambiente – não abarca somente os elementos naturais (água, ar, solo, flora, fauna), mas também os aspectos artificiais e culturais, incluindo a estética da paisagem natural e o ambiente construído pelo homem, cuja interação propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

A inclusão do direito fundamental ao meio ambiente na Constituição do país representa, assim, uma decisão de valor significativo em prol de um bem intangível, cuja proteção requer eficácia na colaboração de diversos agentes sujeitos às obrigações legais correspondentes. Para viabilizar essa proteção, são possíveis transformações substanciais

no uso de instrumentos normativos e administrativos, bem como na abordagem dos conflitos em questão, com base na ideia de solidariedade, que envolve benefícios e responsabilidades compartilhadas.

A Constituição Federal, em seu artigo 225, § 3º preceitua que “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Dessa forma existe no ordenamento jurídico, instituto que regula as atuações de agentes, físicos ou jurídicos visando responsabilizar comportamentos irregulares impondo sanções.

A legitimidade dada ao Ministério Público para a defesa de direitos difusos e indivíduos homogêneos implica na obrigação da instituição em monitorar o desenvolvimento das questões ambientais, aderir aos acordos e tratados internacionais relevantes, avaliar pesquisas recentes sobre os impactos ambientais, principalmente, estar sintonizado com as preocupações da sociedade a fim de tomar medidas contra atividades relacionadas ao meio ambiente que afetam a saúde pública nas áreas urbanas.

Portanto, para que o Ministério Público desempenhe seu papel com excelência, é essencial que haja uma compreensão histórica da responsabilidade da instituição no que diz respeito à sustentabilidade e à proteção ambiental. O estudo destas questões pelos membros da instituição, bem como a subsequente divulgação desse conhecimento à sociedade, promove a troca de ideias e riqueza do debate, permitindo uma análise abrangente das consequências ambientais ao longo do tempo, não se limitando a questões locais pontuais. Portanto, é fundamental abordar a questão ambiental a partir de uma perspectiva que engloba a sustentabilidade e a proteção ambiental.

Dentre os elementos que compõem o meio ambiente natural estão os recursos hídricos, conforme dicção do art. 3º, V da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, *in verbis*: “V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

Em paralelo com o que já foi exposto quanto a missão constitucional do Ministério Público, os dispositivos contemplados na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) têm como finalidade a proteção da água de forma ampla, sempre que estiverem em pauta interesses que afetem coletivamente a sociedade, geralmente sob a categoria de interesses difusos, conforme estabelecido no artigo 81, parágrafo único, I, da Lei nº 8.078/90.

Antigamente, acreditava-se que a água era um recurso inesgotável, porque o

ecossistema parecia sugerir que as fontes de água pura, abundantes e renováveis nunca se esgotariam. Apesar de cerca de 75% da superfície do planeta ser composta por água, surge o paradoxo da escassez, uma vez que a água não está distribuída de forma homogênea pelo globo terrestre. Segundo Olivo (2015, p. 4):

A água passa a ser considerado um recurso de elevado valor social, econômico e principalmente ecológico, pois as taxas de consumo e o crescimento da população se elevam em razão geométrica de aproximadamente 1,6% ao ano. De acordo com a elevação destes índices, o esgotamento do potencial hídrico ocorrerá por volta do ano 2053.

Considerando que a água é bem indispensável a vida humana, sua escassez é assunto de interesse do Ministério Público, o qual, repise-se, é responsável pela tutela dos direitos difusos, há uma vocação natural à tutela da escassez da água, sobretudo na atuação preventiva e corretiva de eventuais desvios às normativas da Lei de Águas, Lei nº 9.433/97.

Vistas tais balizas, cumpre observar de que formas o Ministério Público pode se utilizar dos meios extrajudiciais tratados no primeiro ponto desta abordagem para uma atuação resolutiva, ligada a crise hídrica.

3. A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SOLUÇÃO DOS LITÍGIOS ENVOLVENDO PROBLEMAS HÍDRICOS

Partindo da premissa da atuação do Ministério Público de forma resolutiva, a qual propõe uma análise até mesmo preventiva de ofensa à direitos difusos coletivos, passa-se a estabelecer um possível protocolo de atuação em situações que envolvam problemas hídricos.

Segundo Olivo (2015, p. 5):

[...] o Brasil detém 11,6% de toda a água doce superficial do mundo, sendo que 70% da água disponível está localizada na região Amazônica, onde se encontra a menor densidade populacional. A região Nordeste, que é a mais pobre e também a mais árida, concentra 30% da população brasileira e possui apenas 5% da água doce. As regiões Sul e Sudeste, onde estão concentradas cerca de 60% da população dispõem de 12,5% da água doce.

Nessa medida, *prima facie*, o promotor de justiça deverá conhecer a realidade da sua região, seu sistema hídrico, a realidade do microclima local, o consumo de água local e os desafios enfrentados pela população no abastecimento, distribuição e uso da água.

Para esse cenário, e considerando a possibilidade de realização de audiência pública

nos termos do art. 27, IV da Lei 8.625/1993, o promotor com atribuições na Curadoria das Águas poderá realizar audiências com finalidade diagnóstica, ouvindo a população e os principais órgãos e instituições interessadas quanto aos principais problemas (iminentes, eminentes e futuros) buscando conhecer a realidade local e os problemas do microclima e bacia hídrica locais.

A audiência pública representa, portanto, um instrumento que possibilita o exercício direto da soberania popular. Nesse contexto, os cidadãos, seja individualmente ou por meio de seus representantes sociais, são convidados a oferecer propostas, reivindicar seus direitos, demandar o cumprimento de obrigações previstas tanto na Constituição quanto em leis complementares e, ainda, a se informar acerca de eventos ou medidas que serão implementados pelas autoridades públicas (BARCELLOS, 2017).

Quando as pessoas estão envolvidas em negociações, elas debatem as opções viáveis considerando suas circunstâncias individuais. Elas participam ativamente do processo decisório relacionado à forma de reparação do dano ambiental. Como resultado, geralmente, as partes cumprem o que foi acordado, uma vez que a obrigação não é imposta, mas sim derivada do consentimento mútuo.

Em paralelo a realização as audiências públicas, o promotor de justiça poderá desde logo, através de procedimento preparatório (Resolução n. 63/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público) ou inquérito civil (Lei 7.347/1985), guardadas as suas respectivas finalidades analisadas no tópico anterior, realizar a inspeção dos leitos dos rios e dos locais de armazenagem de água, atentando para eventuais problemas de abastecimento e sobretudo quanto a desvios de abastecimento que promovam desperdício e uso indevido da água.

Após as análises e identificados problemas que possam levar a escassez da água (seja pela sua falta ou pela sua poluição) de forma presente ou de forma futura, o membro do Ministério Público poderá se valer especialmente do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC e das Recomendações, como meio célere para prevenir ou recompor danos ambientais.

Conforme frisado alhures, Barcellos (2017) informa que os mecanismos de resolução autocompositiva de conflitos socioambientais oferecem consideráveis vantagens.

Este processo, por sua natureza informal, permite que as partes envolvidas colaborem na criação de uma solução de acordo com suas possibilidades, levando a um reconhecimento e assunção de responsabilidades em relação aos direitos e deveres

socioambientais.

Assim, o TAC se apresenta como um instrumento muito efetivo na atuação resolutiva do Ministério Público no enfrentamento da crise hídrica. Todavia, não se pode perder de vista que a recomendação, em sua essência, muitas vezes cumpre seu papel preventivo e inibitório, evitando a atuação dos agentes envolvidos em ações que vulneram este bem jurídico.

A recomendação e os TAC's se apresentam ainda como meio especial de impulsionar e incutir nas autoridades competentes argumentos jurídicos que ensejem a implementação das disposições da Lei das Águas (Lei nº 9.433/97).

Isso inclui a criação e operação dos Comitês de Bacia, das Agências de Águas e dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, além do fortalecimento dos Departamentos Estaduais de Recursos Hídricos ou entidades similares. Esses órgãos desempenham um papel fundamental ao submeter o uso da água aos sistemas de outorga e cobrança, com o objetivo de gerenciar de forma eficaz esse recurso "bem público" e promover seu uso responsável.

Desta feita, uma atuação estratégica e vinculada à realidade local pode ser o principal caminho de proteção e atuação efetiva do promotor público ligado à curadoria das Águas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou demonstrar os meios extrajudiciais de solução de litígios que podem ser utilizados pelo Ministério para a solução de problemas hídricos, em especial os que se vinculam a escassez da água.

Para tanto, inicialmente descortinou-se a missão constitucional trazida pelo constituinte de 1988 ao Ministério Público colocando-o no cerne da proteção dos direitos difusos e coletivos.

Apurou-se, ainda, que existem dois perfis de atuação ministerial sendo um primeiro demandista, voltado a solução de problemas pela via judicial, e um segundo resolutivo, baseado na preocupação de resolver os problemas sociais de forma extrajudicial, atento ao que se convencionou chamar de terceira onda renovatória do acesso à justiça.

Foram apresentadas as principais ferramentas extrajudiciais de que dispõem os promotores de justiça, à saber o inquérito civil, o procedimento administrativo, procedimento preparatório, a recomendação, as audiências públicas, e os termos de ajustamento de

conduta – TAC's.

Por seu turno, destacou-se o ineditismo da Constituição Federal de 1988 em atribuir ao meio ambiente o status de direito fundamental, disciplinando cuidados para sua proteção e preservação.

Mostrou-se, ainda, que a água engloba o meio ambiente natural e que a visão atual é que se trata de bem escasso, cujo cuidado e proteção devem ser objeto de análise pelo promotor de justiça de forma preventiva, podendo se valer de meios resolutivos extrajudiciais.

Por fim, elucidou-se que as audiências públicas são importantes instrumentos de conhecimento da realidade local, podendo auxiliar o promotor público na descoberta dos principais problemas hídricos enfrentados na região.

Pontuou-se que os procedimentos preparatórios e mesmo o inquérito civil podem ser usados para condução de investigações quanto a problemas nos leitos dos rios, locais de armazenagem e localização de problemas de armazenamento da água.

Diante dos achados e diagnósticos colhidos nos instrumentos anteriores, a recomendação e o termo de ajustamento de conduta – TAC, surgem como mecanismos com poder normativa e intimidatório para resolução administrativa dos litígios, trazendo celeridade a composição dos conflitos e desafogando o poder judiciário, tornando mais efetiva a atuação do promotor de justiça e, sobretudo, criando soluções consensuais que se harmonizam o princípio democrático instituído pela Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.** Disponível em <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf> acesso em 23 de maio de 2019.

ÁVILA, Tiago André Pierobom de. (MARTINS, Teofábio Pereira). **A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa.** Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União, v. 16 n. 49, p. 139-173. Jan./jun. 2017.

BARCELLOS, Ana P. **Curso de Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559642526. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642526/>. Acesso em: 04 out. 2023.

BARCELLOS, Rodrigo Alves. **O direito humano à água potável e a resolução de conflitos ambientais pelo Ministério Público.** 2017.189f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 out. 2023.

CAMBI, Eduardo. **Desjudicialização de políticas públicas e o novo código de processo civil: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos.** A & C: revista de direito administrativo & constitucional, v. 16, n. 64, p. 225-251, abr./jun. 2016, p. 232.

CAPPELLI, Sílvia. **Atuação Extrajudicial do MP na Tutela do Meio Ambiente.** Revista do Ministério Público, Porto Alegre, n. 46, p. 230-260, jan./mar. 2002, p. 232-233.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução Conjunta no 2, de 21 de junho de 2011.** Institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e ajustamentos de conduta, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/86/&highlight=WzlsIjlnLCIsIjlnIl0=>>>. Acesso em 04 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução no 23, de 17 de setembro de 2007.** Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: . Acesso em 04 out. 2023.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

GOMES CANOTILHO et al. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Ação Civil Pública.** 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 05 set. 2023.

OLIVO, A. de M.; ISHIKI, H. M. **Brasil frente à escassez de água.** Colloquium Humanarum. ISSN: 1809-8207, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 41–48, 2015. Disponível em: <https://revistas.unoeste.br/index.php/ch/article/view/1206>. Acesso em: 5 out. 2023.