

A atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos

RENÉ ARIEL DOTTI

Professor Titular de Direito Penal.
Membro do Conselho Nacional de
Política Criminal e Penitenciária.
Advogado.

1. Entre as funções institucionais conferidas pelo sistema positivo ao Ministério Público, se destaca a promoção da ação civil pública (1).

A Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, procurando exprimir as esperanças institucionais, orgânicas e funcionais de uma categoria de profissionais do direito, cuidou de viabilizar a exigência constitucional conforme o parágrafo único do artigo 96, decorrente da Emenda nº 7, de 1977.

O primeiro dispositivo do diploma de regência concebe o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado e responsável, perante o Poder Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, além de exercer a posição de garante da fiel observância da Constituição e das leis.

O conjunto de atribuições estabelecidas em favor da coletividade faz com que a instituição assuma não somente o exercício de funções próprias da atividade estatal como também, e fundamentalmente,

Texto básico para a Conferência pronunciada em 18 de outubro de 1985, em Porto Alegre, no I Ciclo de Debates sobre a Ação Civil Pública e ao qual se acresceram as notas. O evento foi promovido pela Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul e Fundação Escola Superior do Ministério Público, entidades presididas e dirigidas, respectivamente, por Luiz Alberto Rocha, Cyl Paranhos de Lima e Vladmir Giacomuzzi.

concorra com as demais forças sociais para a realização de objetivos comunitários. E nos regimes políticos garantidores do pleno exercício das ações protetivas de interesses coletivos por instituições e órgãos autônomos de um poder onímoto e tentacular — característico das chamadas democracias totalitárias ou das democracias populares —, a existência e o destino do Ministério Público conquistam maiores espaços políticos, sociais e culturais além de receberem luz e apoio dos mais diversos setores comunitários.

Essa perspectiva do tema geral da presença do Ministério Público na defesa dos interesses indisponíveis da sociedade nos conduz a outras reflexões assentadas em nossa realidade política e institucional frente às expectativas de uma **Nova República**.

2. Com efeito, o nosso País assiste ainda ao fenômeno de transição de um regime autocrático para um regime democrático de governo em todas as suas conseqüências teóricas e práticas. A revogação dos atos institucionais, a concessão da anistia, a eleição direta de governadores, a reformulação da Lei de Segurança Nacional — reduzindo as tenazes da **ideologia do terror** que enfunou a perseguição aos dissidentes do regime — e a promessa do Governo central de proporcionar a plenitude democrática, foram alguns acontecimentos relevantes que marcaram a curva dos anos 70 e a aurora da presente década.

A liberdade da expressão do pensamento e da imprensa e outros meios de comunicação foram também eventos triunfantes nesse quadro de renascimento político, quando o levantamento da censura prévia, que atuava como **garrote vil** da liberdade de informar, viria estimular também a liberdade de o cidadão ser informado para exercer outra importante e decisiva liberdade própria de um Estado de direito democrático: a de investigar, pessoalmente ou através da representação parlamentar ou de organismos sociais, os assuntos da Administração Pública que durante muito tempo se mantiveram reclusos ao conhecimento da nação e do povo.

3. A experiência de liberdade vivida por países europeus do ocidente com os quais o Brasil sempre manteve relações sociais e culturais, como Portugal e Espanha, também se inseriu num grande mural de emoções políticas e institucionais e, com elas, em atmosfera espiritual de **novas independências**, passamos a conviver. É das cartas políticas daqueles países fraternos, aprovadas por parlamentos livres e o consenso popular, em 1976 e 1978, que recebemos estímulos de soberania nacional, de dignidade da pessoa humana, de prestígio da vontade popular, de fortalecimento da sociedade civil, do pluralismo de expressão e de organização política democrática. Assim foram surgindo **novos quadros de uma exposição** do Homem em sua essência e circunstância.

4. Uma importante **ponte de passagem** foi estabelecida para que as relações entre o Estado e a comunidade não se mantivessem apartadas dos grandes fenômenos geradores do progresso e limitadas em suas relações de contínua interação. Trata-se da garantia da liberdade de participação de todos os cidadãos na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, além do direito de serem objetivamente esclarecidos sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados, pelo Governo e autoridades em geral, acerca da gestão dos assuntos públicos (Const. portuguesa, art. 48).

Foi, também, no tempo de transição entre a década de 70 e os anos presentes que não apenas o cidadão como também o ser humano em sua mais abrangente dimensão pôde se libertar de cativeros que demarcavam as fronteiras de sua liberdade. E saiu, então, da “prisão domiciliar” inflada pela atmosfera de marginalização em grande parte adensada por um código de isolamento e neutralidade. O indivíduo saiu dos corredores e dos labirintos do seu espaço geográfico e cultural para se comunicar nas ruas, nas praças e, fundamentalmente, para subverter o processo de constrição a que estava submetido durante o tempo das devassas, das perseguições e dos temores. Ele não mais se manteve como personagem derrotada frente à televisão, “sofrendo” a notícia manipulada pelo interesse do governante ou da autoridade do dia; não se conservou prostrado — à imagem de um deus caído — porém, levantando-se e desligando os aparelhos que funcionavam como estabilizadores de uma vida vegetativa, veio às ruas para falar em vez de ouvir; para pedir em vez de calar e, com isso, recuperar a imagem de alegria e descontração. E dentro dessa nova etapa de existência passou a desfrutar de uma das mais caras liberdades para o espírito criador: a **liberdade de não ter medo**.

5. Das quatro liberdades fundamentais (a liberdade de dizer, a liberdade de não temer, a liberdade de crer e a liberdade de ter segurança) é certamente a **liberdade de não ter medo** a mais profunda e generosa. Ela é a base, o ponto de partida para o exercício das demais e também um marco de independência do ser humano com os totens e os tabus que durante a sua longa história construíram as barreiras da superstição e das mais larvadas formas de inquisição, fechando as portas do céu e conservando os deuses longe e acima da condição humana.

Foi na Espanha dominada pela ditadura franquista e no cenário vetusto da Universidade de Salamanca que se travou um histórico e confrontador diálogo muito ilustrativo da liberdade de não ter medo. Seus protagonistas foram o General Millan Astray e o Reitor, filósofo e humanista Miguel de Unamuno. Enquanto o General, em nome das forças falangistas declarava a guerra civil aos catalunhos e aos bascos, um grito histórico ecoou no ambiente: **“Viva la muerte”**.

Imperturbável, o Reitor se levanta e declara: "Todos me conhecem e sabem que sou incapaz de calar; porque em certos momentos, silenciar é consentir. Acabo de ouvir um grito necrófilo e insensato, reboando no recinto desta Universidade. Eu, que passei a vida dando forma a paradoxos, direi que esse estranho paradoxo me é repulso."

Unamuno continuou falando enquanto agora o grito "**Abajo la inteligencia! Viva la muerte!**" vinha dos lábios do próprio general. Mas prosseguiu, imperturbável, dizendo sobre a liberdade de resistir à força bruta e de exaltar a razão e o direito.

"**Viva a inteligêncial Abaixo a morte!**", passou a significar, dentro da referência histórica daquele episódio e de uma perspectiva de independência do ser humano, uma espécie de brado de paz em oposição ao grito de guerra; uma voz de esperança em contraste com o silêncio da derrota.

6. A liberdade no exercício da proteção dos chamados **interesses difusos** ⁽²⁾ assume características peculiares de independência e autonomia quando indivíduos e setores comunitários se dedicam à defesa do ambiente, da qualidade de vida, do consumidor, etc., através de um processo de revisão permanente dos sistemas formais de controle mantidos pelo Estado e seus órgãos oficiais. Trata-se de uma afirmação salutar da **liberdade de não ter medo** na medida em que a luta pelos interesses difusos não se caracteriza como monopólio estatal e que os indivíduos e entidades integradas nesse movimento não sentem o temor de ser rotulados como messiânicos ou subversivos. Ao contrário, admitem tal atividade como expressão de uma das múltiplas faces da cidadania.

A literatura científica registra que foi durante os anos 60/70 que a defesa dos interesses difusos ganhou ressonância coletiva nos países europeus ⁽³⁾. Para tanto, surgiram duas grandes vertentes a projetar o sentimento de reação contra os agravos praticados pelas novas formas de lesão através de modernas máquinas, dos novos inventos da ciência e da tecnologia e também de eficientes meios de propaganda fazendo com que as modalidades artesanais do estelionato se transformassem em vitimização massiva: o ambiente e o consumo.

Realmente, o meio ambiente e o consumidor se transformaram em múltiplos objetos materiais contra os quais a avidez do lucro, a indiferença para com os valores fundamentais do homem e da natureza e o desprezo para com as obras do espírito se lançaram de maneira contínua e asfixiante. E nesse **projeto de holocausto** uma boa parte da coletividade é responsável não somente pela grosseira inversão da lenda da Arca de Noé — destruindo as espécies em vez de protegê-las para se reproduzirem — como também pela fabricação de um novo

tempo: forjado pela visão pragmática do presente, sem a dimensão histórica do passado e a perspectiva de segurança para o futuro.

O triunfo dos atentados contra o ambiente, o consumidor e outros interesses difusos constitui fenômeno de dupla face: por um lado mostra a **vitimidade** (4) de um número indefinido de pessoas — ou, na expressão de CAPELETTI, da massa (5) — e, de outro, a dificuldade em se perseguirem os agentes dessa delinquência especial, com os recursos e os meios ortodoxos de investigação (6).

7. Em comunicação recentemente apresentada em São Paulo, no Seminário sobre Direito Ambiental e Constituinte, sustentamos que a *proteção do meio ambiente como de outros interesses difusos não poderá ser conseguida com eficiência sem a indispensável mobilização da iniciativa popular* (7). A propósito, a Constituição da Espanha estabelece que “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (art. 45, 2).

Nas discussões travadas na Assembléa Constituinte portuguesa, acerca da proposta de positivação de texto garantidor do equilíbrio ecológico, de que resultou a fórmula do artigo 66º, a Deputada Maria Helena Roseta, do Partido Popular Democrático, advertiu que o problema não reside apenas (como alguns tecnocraticamente propõem) no controle da poluição. Nem é suficiente, como outros julgam, a boa vontade dos cidadãos. “Não se trata de um problema de caixotes de lixo. É um problema geral da sociedade...” “... A má qualidade de vida não é apenas consequência das estruturas da propriedade. É também consequência das estruturas do poder de decisão. Há que mudar umas e outras. O verdadeiro crescimento — rumo à vida e não rumo à morte — é a melhoria das satisfações do ser humano em sua relação com tudo o que o rodeia, é a melhoria de condições que lhe permite expandir a sua personalidade, é o avanço nos progressos para satisfação das necessidades humanas fundamentais. Por isso apóia, também, a consagração, neste artigo, da mobilização da iniciativa popular, pois a verdadeira transformação que se impõe não será feita por decreto” (8).

Igualmente nos trabalhos daquela Constituinte, outra notável intervenção foi marcada pelo Deputado Alberto Andrade, do Partido Socialista, ao declarar que a matéria em discussão (qualidade de vida e do ambiente) tinha “dignidade e importância para um título da Constituição que estamos a elaborar”.

E referiu-se à advertência de RENÉ DUMONT, o autor de **Utopia ou Morte** e candidato às eleições francesas de 1974 pelo Movimento Ecológico, quando chamou a atenção para os trágicos efeitos da carência de cereais aproximando-se a passos agigantados e que a humani-

dade parece ignorar. "A natureza acaba onde o capitalismo começa", enfatizou aquele parlamentar. E prosseguiu: "Tecnologias avançadas, agricultura química, pesticidas e inseticidas, produção desregrada de proteínas animais, implantação desordenada de indústrias altamente poluentes, aumento desbragado do parque automóvel, morte criminosa de cursos d'água doce, poluição marinha atingida pelos mais diversos e satânicos processos, conduzirão fatalmente, e em breve, ao maior surto de fome de todos os tempos" (9).

8. No Brasil, um dos eventos mais significativos para demonstrar a reação social contra os agravos ao meio ambiente constituiu-se no 1º Simpósio Nacional de Ecologia, realizado em setembro de 1978 na cidade de Curitiba.

Mais de 3.000 participantes — entre ecólogos, professores, estudantes, naturalistas e membros de entidades preservacionistas — firmaram o **Manifesto de Curitiba — Declaração de Princípios do Movimento da Luta Ambiental** que teve também o apoio significativo de 99 associações conservacionistas.

O primeiro parágrafo daquele documento declara que "os modelos desenvolvimentistas da atual sociedade de consumo e, muito especialmente, o modelo brasileiro, são modelos absurdos porque insustentáveis, isto é, suicidas. Estes modelos repousam no esbanjamento orgiástico de recursos limitados e insubstituíveis. Eles significam a destruição sistemática de todos os sistemas de sustentação da vida na terra" (10).

A liberdade de imprensa e de outros meios de comunicação tem constituído nestes últimos anos, em nosso País, uma generosa força — embora não suficiente — para denunciar os atentados à qualidade de vida e ao ambiente e reclamar providências para o combate de uma nova categoria de ilícito penal: o **ecocídio**; e de uma nova tipologia de autor: o **delinqüente ecológico**.

O flagelo assumiu proporção fantástica a merecer prognóstico apocalíptico de JOSÉ LUTZENBERGER. Em seu pequeno-grande livro (11), o destacado cientista revela que para as formas comuns de poluição e degradação ambiental, tais como as impurezas do ar, da água e dos alimentos, a natureza nos deu os sentidos que as permitem identificar, pelo menos em suas modalidades mais acentuadas. "Mas existe uma forma de contaminação ambiental" — alude o professor — "que, além de ser das mais funestas, escapa completamente aos nossos sentidos, a não ser que os estragos já sejam irreversíveis e fatais. Trata-se da irradiação ionizante".

E, logo adiante, LUTZENBERGER analisa o desencadeamento do câncer e da leucemia, quando a radiação ionizante interfere com o código genético numa célula somática (uma célula em qualquer parte

do organismo). No caso de um embrião ou feto pode significar defeito grave naquela parte do organismo que descende desta célula. O novo ser nasce defeituoso. Quando, porém, a radiação ionizante interfere com o código genético numa célula germinal, os danos afetam a espécie por atingirem as gerações futuras: "Uma alteração no código genético de uma célula germinal pode significar mutação. A mutação é uma alteração viável e transmissível na herança. Esta alteração pode ser boa ou pernicioso. Na grande maioria dos casos é deletéria. Os defeitos congênitos poderão perpetuar-se na espécie durante séculos ou milênios" (12).

As tentativas no sentido de criminalizar com maior rigor as infrações contra o meio ambiente e, também, para constitucionalizar a proteção da água, do ar, do solo, da flora, da fauna e da paisagem como bens jurídicos fundamentais à vida, têm-se desenvolvido com reiterados esforços. Assim ocorreu no I Simpósio Nacional de Ecologia referido (13), com o destaque dado pelo anteprojeto da *Parte Especial do Código Penal* (14) e nos encontros promovidos pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente.

O Ministério Público está escrevendo uma página memorável relativamente à mesma e grande causa, de maneira a concitar a atenção de seus membros e dos juristas em geral (15). O vigor da denúncia e a persistência da luta ambiental têm destacado trabalhos individuais como os de PAULO AFFONSO LEME MACHADO que com sua obra está constituindo a base doutrinária para se institucionalizar o *Direito do Meio Ambiente como disciplina autônoma* (16).

9. A saga do consumidor é outro capítulo dramático da *via crucis* percorrida pelo homem cotidiano.

Embora as infrações praticadas contra o consumidor não assumam a mesma conformação de pânico como ocorre com a criminalidade do ambiente, manifesta-se em torno da vitimação do consumidor uma forte consciência coletiva de repúdio às mais variadas formas de lesão (17).

A existência de um concurso de bens jurídicos afetados (saúde, integridade física, patrimônio, etc.) pela criminalidade econômica (18) bem demonstra a repercussão das formas de ilicitude.

No recente Congresso realizado no Cairo pela Associação Internacional de Direito Penal (1984), a proteção do consumidor foi tratada como assunto de grande relevo no panorama da delinquência econômica. Reunindo mais de 650 especialistas de 37 países, tratou na Seção II do conceito e princípios do direito penal econômico, incluída a proteção do consumidor.

Relativamente à defesa das vítimas das infrações econômicas, o Congresso recomendou que se lhes deverá facilitar o acesso às vias

administrativas e judiciárias, quer se trate de ofendido individualmente considerado, como no plano coletivo. “La asociación de víctimas de tales delitos”, — diz a Recomendação nº 16 da aludida Seção II — “incluidas las asociaciones de consumidores, deberán tener derecho a participar en el proceso penal, administrativo o civil. El sistema de sanciones para estas infracciones incluirá la posibilidad de restitución” (19).

O combate jurídico às infrações contra o consumidor deve abranger não somente o emprego da legislação comum e especial dentro dos ramos administrativo, penal, civil, tributário, etc., como também o recurso a medidas de prevenção geral. E tal missão é somente factível num Estado social e democrático de direito, quando as instâncias de controle da criminalidade, tanto formais (Polícia, Ministério Público, juízes, tribunais e estabelecimentos penais) como também informais (família, escola, comunidade) possam atuar desembaraçadamente e fiéis ao compromisso de lutar pelo progresso do homem e da sociedade.

O nível das preocupações em torno dessa problemática e da delinquência sócio-econômica de um modo geral em regimes democráticos é muito expressivo. A propósito vale referir, embora sumariamente, a legislação portuguesa e sua recente doutrina bem como alguns trabalhos desenvolvidos na Espanha e outros países (20).

No Brasil se verifica que é no território da ordem econômica e social onde se encontram as mais graves violações aos direitos sociais, econômicos e culturais do homem.

Na medida em que muitos preceitos constitucionais se caracterizam pelo aspecto meramente programático, carece o sistema de uma legislação infraconstitucional e de atos normativos que permitam implementar os direitos e as garantias que a nossa Carta política enuncia. Ao contrário da numerosa — embora dispersa e assistemática — legislação de proteção ambiental (21), o mesmo não ocorre no que diz respeito à proteção do consumidor. Trata-se de reiteradas e já monótonas hipóteses de **inconstitucionalidade por omissão**, conceituado tal fenômeno como a violação da Constituição pela ausência de lei ou ato normativo que lhe dêem efetividade (22).

No trabalho elaborado para o Colóquio do Rio de Janeiro, preparatório do Congresso da AIDP (out. 1982), afirmamos que o consumidor brasileiro é um ser carente de proteção contra as mais variadas formas de abuso, desde a qualidade da alimentação, dos medicamentos e de outros produtos de primeira necessidade bem como dos serviços e de coisas supérfluas. Uma vítima ambulante e multireincidente (23).

Um aspecto inquietador nesse quadro consiste na sujeição permanente das pessoas aos diversos meios de ilusão empregados para estimular o consumismo, tanto os rotineiros como os sofisticados. Eles

surgem na imprensa, rádio, televisão, cinemas ou ruas pelos insistentes e perseguidores volantes ou através das imagens coloridamente provocantes dos **out-doors**. Em tais circunstâncias, a propaganda é um poderoso instrumento de **marketing**.

Além da precariedade e assistematização dos textos penais e administrativos para esbater as formas diretas ou larvadas da delinquência econômica (24), sofremos durante as duas últimas décadas os efeitos opressivos da censura prévia e do regime de hipertrofia do poder onímodo lesando o repertório dos interesses da Nação e do povo. Como conseqüência, foi marginalizada a opinião pública do quadro das forças diretas ou indiretas da administração e impotencializada para denunciar os abusos do poder econômico, caracterizados pela Constituição através do domínio dos mercados, da eliminação da concorrência e do aumento arbitrário dos lucros (art. 160, V).

10. *Outros tantos interesses difusos não tiveram melhor sorte de proteção, tanto em nível formal como material.*

Para uma breve constatação desse fenômeno basta verificar que o interesse, também difuso, do livre desenvolvimento das minorias, não está recebendo adequada proteção (25).

Uma lamentável e rotineira sucessão de conflitos é demonstrada freqüentemente pelo estado de beligerância entre as reservas indígenas e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (26).

O mesmo se poderá referir quanto ao grave problema da preservação dos valores ligados às manifestações do folclore e das expressões artísticas regionais, profundamente afetados em todos os quadrantes de nosso País. Além da notória omissão dos poderes públicos, no que concerne à provisão de meios humanos e materiais para a proteção efetiva da cultura, sente-se por todos os lados, em todos os cantos, os efeitos de um processo de **lavagem cerebral** gerado pelos meios de comunicação de massa com destaque para os programas de televisão e para o repertório de músicas manipulado pelos **disk-jockeys** e transmitido pelo rádio.

11. O agente do Ministério Público dos dias presentes tem muito a ver com aquela personagem referida há pouco quando se procurou indicar a forma de opressão da liberdade do homem que, reagindo contra a atmosfera de desesperança e confinamento — uma espécie de “prisão domiciliar” imposta à vítima da marginalização —, saiu às ruas e às praças para sentir, na mesma faixa de intensidade emocional, as alegrias e os dramas dos demais cidadãos.

O membro do Ministério Público é também uma dessas vítimas **residuais** do sistema autoritário de poder que nos últimos vinte anos não permitia que a sociedade civil se organizasse livremente, vale

dizer, a salvo de perseguições e da tutela ideológica. E contra aqueles que, de uma forma ou de outra, se colocassem na rota de colisão com o ideário do regime concebido pelos titulares do Poder central e das “capitanias hereditárias”, além de outros potentados, eram aplicadas as penas de interdição temporária e morte civil, com rituais públicos ou sigilosos.

Apesar do grande e diversificado campo de atuação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos, como expressão conceitual e orgânica ⁽²⁷⁾, foi com a Lei Complementar nº 40/81 que a Instituição pôde ver consagrados princípios e funções, além de direitos e deveres de seus membros, num complexo normativo sempre reivindicado por antiga e renovada doutrina. Além disso, o mencionado diploma veio resgatar, em grande parte, a frustração decorrente da omissão da malsinada reforma constitucional de 1977. Naquela oportunidade, dedicou-se ao Ministério Público somente um parágrafo, cujo texto fora extraído da Proposta de Emenda Constitucional nº 29/76 e ficou assim redigido: “Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior” (CF, parágrafo único do art. 96, cf. a Emenda nº 7, de 13-4-1977) ⁽²⁸⁾.

Como órgão de promoção e fiscalização da lei, como parte instrumental que promove a ação penal ou civil e que requisita os elementos de investigação e quaisquer diligências para a descoberta da verdade material, o Ministério Público é uma das instâncias formais de controle da criminalidade e da violência. A sua posição foi posta em destaque com muita clareza por SESSAR lembrando que, se a vítima é a instância mais importante no que toca à iniciativa do controle do delito, o Ministério Público é, seguramente, a mais relevante no que toca ao seu desfecho ⁽²⁹⁾.

Durante o estágio da investigação, na fase em que deduz formalmente a acusação, na etapa da instrução, na oportunidade do julgamento e no itinerário da execução, o Ministério Público é o ator que representa vários papéis. Com muito acerto já se falou no caráter acentuadamente **idiossincrático**, significando com tal referência a disposição de temperamento da Instituição que vive de modo peculiar a contribuição de seus mais diversos tipos de agentes.

A propósito de suas funções, FIGUEIREDO DIAS lembra que a Instituição revela o estigma de Jano, condenado a ser e a atuar (simultânea e contraditoriamente) como juiz e como polícia. Daí por que ser o Ministério Público a instância formal de controle mais claramente ligada às agências definidoras da política criminal ⁽³⁰⁾. “O MP é, por isso, a instância de controle em cuja ação é possível identificar um maior coeficiente político”. “E também por esta via se ampliam as

linhas de conflito no interior do papel do MP: a dimensão política não pode deixar de colidir com o seu **ethos** de polícia e de juiz" (31).

A estas dimensões, caracterizadas no quadro do processo penal, se vem somar a posição de garante da Constituição e de fiscal da lei, além de promovente dos interesses coletivos, sejam eles insuscetíveis de contestação interna no âmbito de seus titulares (como o interesse à ordem pública e a segurança), quer se apresentem com aquela nítida área de **conflittualità** (como a preservação do meio ambiente e a integração pacífica dos vários componentes raciais).

É também o Ministério Público um **agente político** do Estado, com atribuições e responsabilidades distintas daquelas conferidas aos servidores que são os **agentes administrativos**.

A propósito desta consideração, HELY LOPES MEIRELLES inclui a Instituição na categoria das casas legislativas (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores), das chefias do Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos municipais), dos juizes e dos tribunais. E lembra que, em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juizes nos seus julgamentos e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má fé ou abuso de poder" (32).

Dentro de tal perspectiva, sustenta-se que o Ministério Público deverá ter os seus princípios e as suas funções institucionais, bem como os direitos e os deveres de seus membros claramente estabelecidos em nossa lei fundamental aperfeiçoando-se a Instituição às exigências e à dignidade de um Estado social e democrático de direito. Esta reivindicação permanente (33) é agora retomada com grande disposição quando o País deverá obter uma nova Carta política como esperança da Nação e do povo. Um grande passo para a ordenação democrática e para a projeção social e política do Ministério Público adveio da Lei Complementar nº 40, de 1981, que deve ser saudada não somente como um documento de intenções, porém como verdadeira petição de princípios e de objetivos e uma **carta de alforria** que liberta a Instituição e seus agentes da conformação ideológica e da submissão funcional a um dos poderes do Estado, fenômeno sempre desgastante quando o Executivo não se revela cumpridor dos deveres sociais. E a hipertrofia política dos chamados **Executivos fortes** não implica em correspondente desempenho do Ministério Público, em países como o nosso.

12. Com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que definiu a política nacional de proteção do ambiente, atribuiu-se ao Ministério Público a competência para promover a ação de responsa-

bilidade civil por danos causados ao equilíbrio ecológico (art. 14, § 1º).

O texto não contém a necessária clareza e suficiente vigor para melhor instrumentalizar a ação do Ministério Público, no que concerne à prevenção do dano ecológico. Daí a necessidade da interpretação extensiva dada pela doutrina e pela jurisprudência para permitir o exercício da ação cautelar visando impedir o sucesso da lesão. Cumpriu-se a tarefa interpretativa levada a bom êxito pela doutrina progressista da qual se encarregaram ilustres membros do Ministério Público, analisando a legitimação para requerer as ações cautelares frente ao raciocínio segundo o qual o dever de promover a ação civil pública de responsabilidade é compreensivo do **poder-dever** de pedir qualquer medida cautelar para prevenir a lesão ou visando preparar a futura ação principal (34).

Evitando qualquer tipo de obstáculo à iniciativa do Ministério Público, frente ao caráter taxativo das hipóteses legais do exercício do direito-dever de agir (CPC, art. 81), a Lei nº 7.347/85, através do art. 4º, eliminou qualquer controvérsia suscitada pelo § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81. Declara o recente dispositivo que poderá ser ajuizada ação cautelar para atender as finalidades da lei, "objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico".

13. Através da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, alargou-se para o Ministério Público o espaço político e social no quadro da prevenção, da repressão e da reparação dos danos causados ao meio ambiente, possibilitando-se, também, e através da ação civil pública, a proteção de outros interesses difusos como a tutela do consumidor e de bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico.

O artigo 2º do aludido diploma contém uma regra de competência extremamente oportuna. Diz o texto: "As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo Juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa".

A legitimação para agir é deferida a vários sujeitos: Ministério Público, estadual ou federal; União; Estados; Município; autarquia; empresa pública; fundação; sociedade de economia mista e associação, cf. o art. 5º. Porém, o foro competente é um só: o Juízo da Comarca onde ocorreu a ofensa (35).

A orientação legal vem atenuar o estado de frustração vivido pelas comunidades diretamente atingidas pelo agravo ao ambiente em face da competência deferida à Justiça Federal para julgar os ilícitos penais correspondentes (36).

O sentimento de reação emocional ao dano é melhor vivenciado pelo agente do Ministério Público (e outras autoridades) que habita na mesma cidade, que convive com as mesmas vítimas e testemunhas

Trata-se não somente de atender a conveniências no quadro probatório, como também de assegurar a validade de um **princípio de territorialidade**, que tem a sua sede interna de soberania, e a delimitação imposta ao poder de **imperium** de cada unidade federativa que, com o surgimento de uma Nova República, vai reconquistando a sua autonomia material e melhor projetando a sua presença no cenário da União.

14. Abstraídos outros aspectos também relevantes da nova legislação de tutela e a crítica a alguns de seus defeitos ⁽⁴¹⁾, merece especial destaque a previsão do **inquérito civil** como adequado instrumento para a colheita de elementos prévios ao exercício da ação.

A Lei Orgânica do Ministério Público alargou o âmbito das atribuições funcionais dos membros da instituição que, sob o comando das regras do Código de Processo Penal, eram muito limitadas. Assim, além da promoção de diligências e requisição de documentos, certidões e informações junto a qualquer repartição pública ou órgão federal, estadual ou municipal, tanto da administração direta como indireta; além de poder dirigir-se diretamente a qualquer atividade; de expedir notificações; de acompanhar atos de investigação junto a organismos policiais ou administrativos; de assumir a direção de inquérito policial, etc. (art. 15 e outros), poderá o Ministério Público agora instaurar, sob a sua presidência, inquérito civil para o fim de reunir documentos, testemunhos e declarações e outros elementos de prova, inclusive periciais.

A revolucionária medida estabelece um procedimento investigatório a exemplo de outros já consagrados em nossa experiência (inquérito policial, inquérito administrativo, inquérito parlamentar etc.) e resgata a melhor imagem do Ministério Público, oferecendo-lhe maior possibilidade de ação e evitando o constrangimento de se conservar — tal qual ocorre com a apuração criminal rotineira — como estação repetidora de prova que já lhe vem defeituosa pelos vícios da má colheita e amarelecida no tempo pela força dos entraves burocráticos quando não o seja pelas pressões ilegítimas.

O inquérito civil se constitui na bússola a guiar o órgão do Ministério Público em direção ao rumo norte da verdade material. Sob outro aspecto, é um instrumento ágil e eficiente a salvo de fórmulas barrocas e de expedientes protelatórios que não mais se podem admitir num processo moderno.

O inquérito civil deve ser considerado também como um dos meios de prevenção de futuros danos ecológicos, além de se constituir em procedimento adequado para instruir a própria ação penal, dispensando o inquérito policial assim como o permite o § 5º do artigo 39 do Código de Processo Penal.

Atualmente se observa uma crescente defasagem entre o teor da expectativa na punição do delito e o nível dos meios para alcançar este resultado. Daí a necessidade em se falar no aumento de recursos diretamente alocados ao Ministério Público e do sistema judiciário em geral que, nos dias presentes, estão longe de acompanhar a expansão da criminalidade, principalmente quando as lesões ofendem bens jurídicos de múltiplos sujeitos.

Com muita oportunidade, o ex-Promotor OCTACÍLIO PAULA SILVA lembra a influência dos modelos francês e italiano, na criação e no progresso da instituição. Mas adverte que o legado de uma considerável gama de atribuições revela que para tal consecução “não estávamos e ainda não podemos nos considerar preparados” (42).

Porém, como já acentuamos em outra oportunidade, “é certamente um novo tempo político e institucional o maior fiador das esperanças e do fortalecimento orgânico do Ministério Público. Não há interesse, nos regimes ditatoriais, no estímulo e na oferta de maiores meios de atuação aos segmentos do poder civil mesmo quando dedicados às funções de segurança individual ou coletiva” (43).

A instauração, o andamento e o arquivamento do inquérito civil não se colocam em oposição à legitimidade de outros entes públicos ou privados para o exercício da ação cautelar ou principal. A posição e a atuação do Ministério Público; da União, dos Estados e Municípios; das autarquias; das empresas públicas; fundações; sociedades de economia mista ou associações conservacionistas, não são colidentes nem excludentes. Ao reverso, são harmônicas frente à convicção de que a legitimação para agir pressupõe, insitivamente, o poder de resguardo do interesse jurídico que em juízo deve ou pode ser protegido. Além disso a confluência entre o dever público e o empenho particular na defesa dos interesses difusos constitui mais uma força de harmonia e não um fator de desagregação entre os responsáveis pela obra comum.

O arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação, mediante rigoroso critério de controle (44), não é obstáculo para o exercício da ação por outro ente oficial ou particular. Com efeito, o arquivamento em tal caso não constitui coisa julgada formal. Trata-se de um fato que se consome no âmbito administrativo do Ministério Público sem a interferência do Judiciário (45).

15. Além de proporcionar um instrumento jurídico habilitando melhor a iniciativa do Ministério Público, a Lei nº 7.347/85 veio também estimular a iniciativa popular para um tipo de combate que, como já se viu, não é monopólio do Estado. Diz o artigo 6º que “qualquer pessoa poderá, e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”.

A “indispensável solidariedade coletiva”, assim como se contém no artigo 45, 2, da Constituição espanhola (46), tem um acento democrático indiscutível. A atuação popular nas chamadas **democracias participativas** não se limita aos direitos de participar na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, e nos direitos correlatos de informação e esclarecimento. A ação dos particulares deve ir além para constituir uma instância material de controle não somente dos eventos sociais mais graves (delinqüência, catástrofes, epidemias, etc.) como também dos fenômenos que, independentemente de suas consequências quanto à preservação da vida, da integridade corporal, da segurança, etc., possam afetar outros bens igualmente fundamentais à boa qualidade de vida tanto das populações urbanas como rurais.

A esse **dever social** geral de provocação da iniciativa do Ministério Público corresponde também, por via de consequência, a obrigação, igualmente social, de prestar ao órgão do **parquet** as necessárias informações para a instauração do inquérito ou a propositura da ação.

A matéria envolve aspectos relacionados com a liberdade de informação, no que concerne ao ângulo específico do direito de difusão das informações e opiniões, assim como se contém no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e outros documentos internacionais como a Convenção de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950). As liberdades de receber e transmitir informações ou idéias, sem ingerência da autoridade pública e sem consideração de fronteiras, têm amplo quadro de projeções e, no que concerne à proteção dos interesses difusos, assume peculiar significação posto que a defesa de tais interesses implica numa face generosa da proteção de interesses supra-individuais, como exercício de uma das faculdades da democracia.

O complexo tema das relações entre a Administração Pública e os interesses difusos tem muitas variantes e uma delas, muito importante, diz respeito aos aspectos da informação: as liberdades e os correspondentes direitos de receber e transmitir informações (47).

E nos regimes autoritários, quando o Estado estimula a **deserção política** dos cidadãos, tais liberdades e direitos caem sob profunda crise.

As liberdades de receber e transmitir informações nos regimes democráticos, ao reverso, não constituem prerrogativa exclusiva de uma categoria de pessoas (funcionários públicos, profissionais da comunicação, etc.), mas de toda a coletividade sob a perspectiva de um conjunto de atos transparentes.

A regra do artigo 6º da Lei nº 7.347/85 está materialmente inspirada pelas vigorosas expressões de uma **democracia participativa** posto que as liberdades de ser informado e de informar correspondem às mais caras expressões democráticas no campo do conhecimento.

a de alargar o rol de tais causas promovidas por iniciativa obrigatória do MP, conforme lembra ALCIDES DE MENDONÇA LIMA, "Atividade do Ministério Público no processo civil" em *Revista de Informação Legislativa (RIL)* n.º 56 de 1977, p. 77. Conforme a clara lição de NELSON NERY JUNIOR, a ação civil pública "é o poder-dever dado ao Ministério Público, no sentido de fazer atuar a função jurisdicional do Estado". (Em "responsabilidade civil pelo dano ecológico". Conferência pronunciada no 1.º Seminário de Direito Ecológico da Fronteira-Oeste (RS), publicada em *Do Monólogo ao Diálogo*, 1985, p. 57). Anteriormente à Lei n.º 7.347/85 quando se discutia a abrangência do § 1.º do art. 14 da Lei n.º 6.938 de 31-8-1981 — e a possibilidade jurídica de se proverem medidas cautelares prevenindo o dano —, os ilustres membros do MP de São Paulo, ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ, ÉDIS MILARÉ e NELSON NERY JUNIOR concluíam que "a ação civil pública é o direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar a função jurisdicional". "Integram, pois, o conceito de ação civil pública todas as providências judiciais para as quais a lei conferiu legitimidade de agir ao Ministério Público, abrangendo, portanto, a ação e os procedimentos de jurisdição voluntária" (*A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos*, São Paulo, ed. Saraiva, 1984, p. 83, grifos nossos).

2. Os Interesses difusos, isto é, complexos e comuns a uma generalidade de pessoas, nem sempre correspondem à classificação de interesses coletivos. Conforme ADA PELLEGRINI GRINOVER, referindo-se a VILLONE, o interesse à ordem pública, à defesa comum ou à segurança pública, por exemplo, embora constituam interesses supra-subjetivos, não são considerados difusos assim como ocorre com o interesse na defesa do ambiente, do consumidor, à informação correta, etc. Enquanto que a ordem pública ou a defesa comum constituem interesses de que todos compartilham, podendo suscitar apenas o conflito clássico entre o indivíduo e a autoridade, é diversa a situação relativamente aos interesses difusos, caracterizados não só pelo confronto indivíduo versus autoridade, como também pelo conflito de interesses de feição meta-individual: o interesse à contenção dos custos de produção e dos preços contrapõe-se ao interesse à criação de novos postos de trabalho, à duração dos bens colocados no comércio etc." ("Interesses difusos", verbete na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 45, p. 401). Ao interesse da preservação da saúde através de campanha contra o fumo se opõem os interesses da publicidade, do comércio, etc.
3. MARTIN MATEO, *Derecho Ambiental*, Madri, 1977, p. 15 e JEAN CALAIS-AULOY, *Droit de la Consommation*. Paris, 1980, pp. 1 e segs. referindo-se aos interesses do meio ambiente e do consumidor.
4. A expressão vitimidade é utilizada pela doutrina contemporânea como o fenômeno oposto à criminalidade. Entre outros, COSTA ANDRADE, *A Vítima e o Problema Criminal*, Coimbra, 1980, p. 244.
5. MAURO CAPPELLETTI analisa a questão dos interesses difusos sob uma característica prioritária, de natureza social, ligada aos estilos da sociedade moderna. Daí então falar-se nos fenômenos de "sociedade de massa", de "produção de massa" e o correspondente "consumo, tipicamente de massa. Vivemos, marcadamente, em uma economia cuja preocupação, trabalho, comércio, consumo se caracterizam por esse aspecto massivo" ("Tutela dos interesses difusos", Conferência, trad. de Tupinambá Pinto de Azevedo, em *Revista do Ministério Público — Estado do Rio Grande do Sul*, n.º 18 de 1985, p. 30).
6. As dificuldades na formação da prova, principalmente quando houver instigação ou auxílio oriundos de atividades transnacionais são extremamente

graves. A propósito, HANS-JÜRGEN KERNER, "Experiencias criminológicas con las recientes reformas para la lucha contra la criminalidad económica en la República Federal de Alemania", en **La Reforma Penal: Delitos Sócio-Económicos**, ed. Marino Barbero Santos, Madri, 1985, pp. 156 e s:gs. e A. FERNANDES ALBOR, **Estudios sobre Criminalidad Económica**, Barcelona, 1978, Bosch, Casa Editorial S/A, pp. 16 e segs.

7. "Proteção constitucional do ambiente — Algumas proposições fundamentais", comunicação sustentada no Seminário sobre Direito Ambiental e Constituinte, promovido pela Secretaria de Justiça de São Paulo, Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo e Associação Parlamentar Nacional de Proteção ao Meio Ambiente, set. de 1985, no prelo.
8. **Diário da Assembléia Constituinte**, n.º 59, Lisboa, 8-10-1975, p. 1793.
9. **Diário da Assembléia Constituinte**, n.º 59, de 8-10-1975, pp. 1791, 1792.
10. O **Manifesto** foi divulgado em **Pesadelo Atômico**, de JOSÉ LUTZENBERGER, Ched. Editorial, s/d, p. 23.
11. **Pesadelo Atômico**, cit., p. 17.
12. Ob. cit., p. 23.
13. O plenário do I Simpósio Nacional de Ecologia (Curitiba, set. 1978) aprovou tese de nossa autoria, propondo a consagração autônoma através da Constituição federal da proteção ambiental e da qualidade de vida, bem como o tratamento penal mais rigoroso das infrações ecológicas. (**A proteção penal do meio ambiente**, Curitiba, 1978, p. 49, republicada na **Enciclopédia Saraiva do Direito**, v. 29, pp. 497 e segs.).
14. O anteprojeto da parte especial do Código Penal, mandado publicar pela Portaria n.º 304, de 17 de julho de 1984, destacou um Título para os crimes contra o meio ambiente, dividido em dois capítulos: **Da degradação ambiental e Do favorecimento aos crimes contra o meio ambiente** (arts. 402 a 419) (Em **DOU**, de 19-7-1984, pp. 10.522 e segs.). O anteprojeto foi revisto e se introduziram modificações na estrutura dos tipos e nas respostas penais, agravando-as sensivelmente em relação ao texto anterior. O trabalho revisto continua inédito no Ministério da Justiça.
15. Além das atividades dirigidas pela Sociedade Brasileira do Meio Ambiente, presidida pelo Promotor de Justiça PAULO AFFONSO LEME MACHADO, o MP tem nos últimos tempos se integrado em movimentos importantes para a formação de uma **consciência ecológica** de infra-estrutura de combate às agressões ao ambiente e ao consumidor. A propósito, VOLTAIRE DE LIMA MORAES, "Ministério Público em defesa do meio ambiente", em **Do Monólogo ao Diálogo**, Uruguaiana, RS, cit., pp. 37 e segs.; ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ, EDIS MILARÉ e NELSON NERY JUNIOR, **A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos**, São Paulo; cit.; EDIS MILARÉ, HUGO NIGRO MAZZILLI e ANTONIO AUGUSTO DE CAMARGO FERRAZ, **O Ministério Público e a Questão Ambiental na Constituição**, São Paulo, 1985. Entre outros procedimentos judiciais que antecederam a Lei n.º 7.347/85, pode-se indicar a medida cautelar de produção antecipada de prova requerida pelo MP de São Paulo junto à Comarca de Santos por EDIS MILARÉ, MARCOS RIBEIRO DE FREITAS e PAULO AFFONSO LEME MACHADO (nov. 1983), em **A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos**, cit., pp. 89, 91; a medida de igual natureza aforada na Comarca de Novo Horizonte, também pelo Procurador de Justiça e Coordenador das Curadorias de Proteção ao Meio Ambiente da Capital e do Interior, EDIS MILARÉ e os promotores PAULO AFFONSO LEME MACHADO e JOSÉ NELSON RINALDI (dez. 1983); a ação de res-

- ponsabilidade civil ajuizada em Novo Horizonte (dez. 1984) e o feito de grande repercussão nacional: a ação de responsabilidade civil por dano causado ao meio ambiente, promovida contra o Prefeito Municipal de Embu e seu pai, pelo abate de 5.000 aves — incluindo rolinhas, sabiás e tico-ticos — para um “churrasco de confraternização” numa chácara situada à Estrada de Itapecirica, fato ocorrido em julho de 1984. Ver, também, ANTONIO MAGALHAES GOMES FILHO, *Acusação popular*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP (1981).
16. Entre várias publicações se destaca o seu livro *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, ed. RT, 1982. Dentro de uma perspectiva geral do assunto, FABIO NUSDEO, *Desenvolvimento e Ecologia*, São Paulo, ed. Saraiva, 1985; PAULO JOSÉ DA COSTA JUNIOR e GIORGIO GREGORI, *Direito Penal Ecológico*, São Paulo, ed. CETESB, 1981; e HELITA BARRERA CUSTÓDIO, *Responsabilidade civil por danos ao ambiente*, São Paulo, 1983, Tese de concurso à Livre-Docência da USP (ed. da autora).
17. A luta contra a “delinquência astuciosa” tem motivado reuniões internacionais como a dos ministros de Justiça europeus durante o VIII Congresso (Estocolmo, 1973), as Jornadas regionais de Criminologia (Lille, 1973), e as IV Jornadas de penalistas espanhóis (1976). Os direitos do consumidor alcançaram amplo reconhecimento através de uma Carta específica. A Assembléia Consultiva do Conselho da Europa aprovou, através da Resolução n.º 543, de 1973, o texto definitivo numa Carta europeia de proteção do consumidor. E a Constituição espanhola (1978) consagra o amparo ao consumidor em texto autônomo. O art. 51 declara que os poderes públicos garantirão a defesa do consumidor e do usuário, protegendo, através de medidas eficazes, a segurança, a saúde e os seus legítimos interesses económicos. Sobre a Carta europeia do consumidor, ver GUIDO ALPA, *Tutela del Consumatore e Controlli sull'Impresa*, Bolonha, 1977, pp. 53 e segs. Uma disciplina específica — *Droit de la Consommation*, JEAN CALAIS — AULOY, Paris, 1980, ed. Dalloz — tem despertado o interesse geral, como se poderá ver em *Criminalità Economica e Pubblica Opinione*, uma investigação do Centro Nacional de Prevenção e Defesa Social, aos cuidados de GIUSEPPE DI GENNARO e CESARE PEDRAZZI, Milão, 1982, ed. Franco Angeli, e também pela “sedução” em torno da tese da responsabilidade penal das pessoas jurídicas. Sobre este tema, EDMUNDO HENDLER, *La Responsabilidad Penal de los Directivos de Entidades Financieras*, Buenos Aires, 1982, ed. Depalma; GERARDO LANDROVE DIAZ, *Los Fraudes Colectivos*, Barcelona, 1978, ed. Bosch, Casa Editorial S/A; MALAMUD GOTTI, *Persona Jurídica y Penalidad*, Buenos Aires, 1981, ed. Depalma; M. DELMAS — MARTY, *Droit Penal des Affaires*, Paris, 1973, ed. Presses Universitaires de France, pp. 438 e segs.; EDUARDO CORREIA, “Introdução ao Direito Penal Económico” em *Revista de Direito e Economia*, n.º 1 de 1977, Lisboa; MANUEL ANTONIO LOPES ROCHA, “A responsabilidade penal das pessoas colectivas — Novas perspectivas”, em *Direito Penal Económico*, Coimbra, 1985, ed. do Centro de Estudos Judiciais, pp. 107 e segs.; CESARE PEDRAZZI e PAULO JOSÉ DA COSTA JUNIOR, *Direito Penal das Sociedades Anônimas*, São Paulo, 1973, ed. RT e GERSON PEREIRA DOS SANTOS *Direito Penal Económico*, São Paulo, 1981, ed. Saraiva, pp. 132 e segs.
18. EDUARDO NOVOA MONREAL, “Reflexiones para la determinación y delimitación del delito económico”, em *Revista del Derecho Industrial*, n.º 14, de 1983, Buenos Aires, ed. Depalma, pp. 337 e segs. Também e especificamente sobre o bem jurídico no âmbito do Direito Penal Económico, ver MANUEL DA COSTA ANDRADE, “A nova lei dos crimes contra a Economia (Dec.-Lei n.º 26/84, de 20 de janeiro) à luz do conceito de bem jurídico”, Conferência estampada na coletânea *Direito Penal Económico*, Coimbra, 1985, pp. 71 e segs.

19. Em AURELIA ASUNCIÓN RICHART RODRIGUEZ, **XIII Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Derecho Penal (Recomendaciones)**, Madri, 1985, ed. Ministério da Justiça, p. 9. O Grupo Brasileiro da AIDP promoveu no Rio de Janeiro (20/23-10-1982) um Colóquio nacional, preparatório ao Congresso do Cairo e contou com a presença dos professores estrangeiros EDUARDO NOVOA MONREAL e EUGENIO RAUL ZAFFARONI. Os trabalhos daquele evento foram publicados na **Revista de Direito Penal e Criminologia**, n.º 33, de 1982. Quanto à concepção e princípios do Direito Penal Econômico, inclusive a proteção dos consumidores, no Brasil, foi relator dos trabalhos o Professor NILO BATISTA. A sua excelente contribuição foi publicada na aludida **Revista** e apresentada ao Colóquio preparatório de Friburgo da Brisgóvia, Alemanha Ocidental (**Revue Internationale de Droit Penal**, Toulouse, 1983, pp. 157 e segs.).
20. **Direito Penal Econômico e Defesa do Consumidor**, Lisboa, 1982, ed. Rei dos Livros. A obra contém doutrina e legislação, esta a partir do Dec.-Lei n.º 41.234, de 24 de julho de 1957, definindo os crimes antieconômicos até a Lei n.º 29, de 22 de agosto de 1981, Lei da Defesa do Consumidor. Também em Portugal, EDUARDO CORREIA, "Introdução ao Direito Penal Econômico", cit. e "Notas críticas à penalização de actividades económicas", trabalho publicado na coletânea **Direito Penal Econômico**, Coimbra 1985, ed. Centros de Estudos Judiciários, pp. 11 e segs.; JORGE FIGUEIREDO DIAS "Breves considerações sobre o fundamento, o sentido e a aplicação das penas em Direito Penal Econômico"; JOSÉ FARIA COSTA, "O Direito Penal Econômico e as causas implícitas de exclusão de ilicitude"; MANUEL DA COSTA ANDRADE, "A nova lei dos crimes contra a economia (Dec.-Lei n.º 26/84, de 20 de janeiro) à luz do conceito de bem jurídico"; MANUEL ANTÓNIO LOPES ROCHA, "A responsabilidade penal das pessoas colectivas — Novas perspectivas"; ALFREDO JOSÉ DE SOUZA, "Direito Penal Fiscal — Uma perspectiva". Estas últimas cinco conferências foram estampadas na mesma coletânea. Relativamente a Espanha e a República Federal da Alemanha, devem ser mencionados os trabalhos apresentados por ocasião do II Colóquio Hispano-Alemão sobre a reforma penal (1984) em MARINO BARBERO SANTOS, **La Reforma Penal: Delitos Socio-Económicos**, Madri, 1985, ed. Universidade de Madri; BARBERO SANTOS, "Los delitos contra el orden socio-económico: presupuestos" e KLAUS TIEDEMANN, "Delitos contra el orden económico". Estes dois trabalhos estão publicados no volume **La Reforma Penal — Cuatro Cuestiones Fundamentales**, Madri, 1982, pp. 143 e segs. e 161 e segs.
21. A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) editou através da CESP (Companhia Energética de São Paulo) a compilação de textos **Legislação de Conservação da Natureza**, (São Paulo, 1983) reunindo a legislação editada desde 1934 (Dec. n.º 24.643, de 10-7-1934, que sancionou o Código de Águas) até o Dec. n.º 88.351, de 1.º-6-1983, que regulamentou as Leis n.ºs 6.932, de 31-8-1981 e 6.902, de 24-4-1981. O volume contém, ainda, portarias do IBDF e da SUDEPE. Entre os demais trabalhos de compilação, ver a **Coletânea de Legislação Ambiental**, Curitiba, 1984, ed. Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA).
22. A Constituição de Portugal (1976, com a revisão de 1982), regula a inconstitucionalidade por omissão através do art. 283.º, nos seguintes termos "1. A requerimento do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, dos presidentes das assembleias regionais, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar executíveis as normas constitucionais.
2. Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo compe-

- e segs.; JOAO CARLOS KURTZ, "A Instituição do Ministério Público perante a ação penal pública", em *RIL*, n.º 80, de 1983, pp. 209 e segs. e ARX TOWERINHO, "Garantias do Ministério Público Federal", em *RIL*, n.º 68, de 1980, pp. 157 e segs. É fundamental para qualquer investigação sobre o tema da história, da natureza e dos objetivos do MP, a leitura da generosa e fecunda contribuição de JOSÉ AUGUSTO CESAR SALGADO, fundador da Associação Paulista do Ministério Público e da Revista *Justitia*.
28. Sobre esta parte, JOSÉ DILERMANDO MEIRELES, ob. cit. pp. 205 e segs.
 29. Apud JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Criminologia*, Coimbra, 1984, p. 471.
 30. Ob. cit., p. 482.
 31. Idem, *ibidem*.
 32. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, 1985, ed. RT (11.^a), p. 51.
 33. Entre outros importantes trabalhos, EDYLCÉA TAVARES NOGUEIRA DE PAULA, "O Ministério Público e seu posicionamento no Estado de Direito", em *RIL*, n.º 72, de 1981, pp. 81 e segs. Em Portugal, a Constituição declara que ao Ministério Público compete representar o Estado, exercer a ação penal, defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar (art. 224, 1).
 34. ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ e outros, *Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos*, cit., pp. 32 e segs.; 12 e segs. Ver também, PEDRO ROBERTO DECOMAIN, "O Ministério Público e a proteção ao meio ambiente", em *RIL*, n.º 83, de 1984, pp. 387 e segs.
 35. Trata-se, como é óbvio, de uma regra geral que sofre exceção nas causas em que a União, entidade autárquica ou empresas públicas forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes. Em tais hipóteses, a regulação da matéria é constitucional (CF, art. 125 e §§) no que tange à competência jurisdicional e ao foro.
 36. Súmula do TFR, n.º 22; STF, em *RT*, 575/478; TFR, em *RT* 552/440; TACRIM-SP, em *RT*, 563/338; TACRIM-PR, em *RT*, 556/384.
 37. Ver, a propósito, as Recomendações ao plano internacional para a proteção do meio ambiente, aprovadas no XII Congresso Internacional de Direito Penal, realizado em Hamburgo (1979) e divulgadas na Revista *Doctrina Penal*, n.º 5 a 8, de 1979, ed. Depalma, pp. 1071 e segs.
 38. Ob. cit., p. 481.
 39. Apud, FIGUEIREDO DIAS e outro, ob. e loc. cit.
 40. *O Promotor de Justiça e o Atendimento ao Público*, cit., p. 2.
 41. A redação do art. 10 e a cominação da multa em ORTNS constituem, em nosso entender, deficiências técnicas do diploma conforme as observações feitas no item 16 do presente trabalho.
 42. *Ministério Público*, cit., p. 17.
 43. RENÉ ARIEL DOTTI, "A crise da execução penal e o papel do Ministério Público", em *Justitia*, São Paulo, n.º 129, de 1985 pp. 34 e segs.
 44. Os autos do inquérito civil ou as peças informativas somente serão definitivamente arquivadas quando assim o determinar o Conselho Superior do Ministério Público, homologando a promoção fundamentada de agente do próprio *parquet*, (§§ 1.º e 2.º do art. 9.º da Lei n.º 7.347/85). O anteprojeto FREDERICO MARQUES também cercava o arquivamento do inquérito policial de cautelas especiais e o controle do Conselho Superior do Ministério Público (arts. 267 e §§ 1.º e 2.º). No mesmo sentido, o Projeto de Lei n.º 1.268/79, art. 258 e §§ 1.º e 2.º e o Projeto de Lei n.º 1.655-A, de 1983, art. 225 e §§ 1.º a 3.º (DCN, de 19-10-1984, supl. ao n.º 129).

