



A AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA, NA ATUAÇÃO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE CACOAL, RONDÔNIA¹

THE ABSENCE OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE ENVIRONMENTAL ACTIONS OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE MUNICIPALITY OF CACOAL, RONDÔNIA

LA AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS ACCIONES AMBIENTALES DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE CACOAL, RONDÔNIA

Jayne Rosa da Silva ²⁻³

¹ Resumo apresentado ao GT: Justiça, Sistemas Jurídicos, e Acesso a Direitos, no VI Congresso Internacional DHJUS - Futuros Possíveis. Programa de Doutorado e Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça.

² Técnica em Informática Integrado ao Ensino Médio pelo Instituto Federal de Ciência, Educação e Tecnologia de Rondônia, Campus Cacoal (2020/2022). Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2023/2027). Pesquisadora do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, com bolsa do Conselho Nacional de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq. E-mail: jayanerosadasilva.contato@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9076569625990227> ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4981-560X>.

³ Orientadora Dr^a. Prof^a Carolina de Albuquerque: possui dois doutorados, um em Direito Político e Econômico (Mackenzie, 2021) e outro em Ciências - Ambiente e Sociedade (USP, 2017). É Mestre em Direito (Unimep, 2006), Especialista em Direito Constitucional (PUCCamp, 2004) e Bacharel em Direito (UMC, 2002). Atualmente, é Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Atua também como Docente Permanente nos Programas de Pós-Graduação PGCA/UNIR e PPGAgro. Lidera o Grupo de Pesquisa Difusa/Unir/CNPq. E-mail: carolina.albuquerque@unir.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6718630942660549>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8383-4972>.



Resumo: Este trabalho investiga os mecanismos de participação presentes na Ações Cíveis Públicas (ACP's) ambientais ajuizadas pelo Ministério Público da Comarca de Cacoal (Ro) entre os anos de 2014 e 2020. Analisando o inteiro teor das 11 ACPs ambientais (de um total de 230 ações) identificadas no período, constatou-se que a pauta ambiental é minoritária. O resultado principal foi que 100% dessas ações não registraram a realização de Audiências Públicas ou reuniões com as populações afetadas na fase de Inquérito Civil. Essa ausência evidencia um déficit democrático e uma atuação "top-down", que contraria o papel constitucional do MP como defensor do regime democrático e dos direitos procedimentais. Conclui-se que o MP atua de forma reativa, subutilizando seu potencial de articulador social e limitando a participação popular na tutela ambiental, que deveria ser democrática.

1 INTRODUÇÃO

A soberania popular e o exercício do poder, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, impõem que a democracia brasileira concilie o modelo representativo com a democracia participativa (Oliveira et al., 2022). Essa participação é crucial para a condução coletiva da sociedade e para a busca de soluções para problemas sociais (Oliveira et al., 2022). No campo ambiental, o princípio da participação popular encontra amparo constitucional no artigo 225, exigindo que o envolvimento dos cidadãos seja fático e concreto, indo além da mera previsão legal.



A legislação brasileira prevê diversos mecanismos para a efetivação da participação, como plebiscitos, referendos e iniciativa popular. Entre os instrumentos mais relevantes para a garantia de direitos difusos e coletivos, destaca-se a audiência pública (AP). A AP administrativa promove o diálogo com diversos atores sociais, buscando alternativas para a solução de questões de relevante interesse público e atuando como ferramenta para a coleta de informações ou provas. Sua realização representa um avanço democrático ao migrar da democracia meramente representativa para a participativa (César, 2011).

Nesse cenário, o Ministério Público (MP) desempenha um papel essencial. Como instituição incumbida da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, o MP é o guardião dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88, Art. 127). O rol de competências do MP permite que ele atue como agente facilitador e promotor de instrumentos participativos (CF/88, Art. 129). Espera-se um perfil proativo do MP, isso implica esgotar os recursos de negociação e atuar como articulador político na defesa do direito difuso de participação social na gestão pública (Loureiro, 2010).

A Ação Civil Pública (ACP), disciplinada pela Lei n.º 7.347/1985, é o instrumento processual primordial para a tutela do direito ambiental. A atuação do MP na propositura de ACPs é geralmente precedida por uma fase inquisitorial, o Inquérito Civil (IC), que é um procedimento administrativo pré-processual e investigatório. A audiência pública pode ser utilizada para instruir o IC e serve como um momento crucial (antes da propositura da ACP ou do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC) para envolver a população na definição do interesse público a ser



tutelado (Oliveira et al., 2022). A efetivação da participação nessa fase é vital para conferir legitimidade à atuação ministerial.

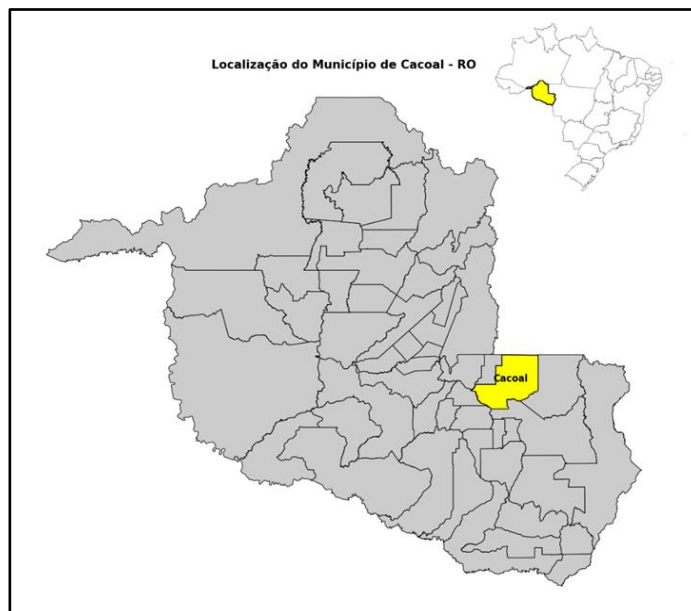
O presente resumo expandido foca em investigar se o Ministério Público da Comarca de Cacoal/RO tem efetivamente utilizado a audiência pública durante a fase inquisitorial dos procedimentos que resultaram em ACPs ambientais, analisando a concretização da democracia participativa local.

2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CACOAL

O município de Cacoal, situado a leste do estado de Rondônia, ocupa uma área territorial de 3.793,00 km². Inserido no bioma Amazônico, o território integra a área da Amazônia Legal, uma categoria político-administrativa definida na década de 1950 para promover o desenvolvimento econômico da região (Fundação Heinrich Böll, 2025). A colonização local foi impulsionada na década de 1970 pelo Projeto Integrado de Colonização Gy-Paraná (PIC Gy-Paraná), executado pelo INCRA, atraindo migrantes principalmente das regiões Sul e Sudeste (Oliveira, s.d.).

Atualmente, Cacoal é um polo agroindustrial, com destaque para a pecuária e a produção de café, sendo reconhecida regionalmente como a "Capital do Café". O município possui uma população estimada de 97.637 habitantes (IBGE, 2025) e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,718, considerado alto (Atlas Brasil, 2025).

Figura 1: Localização do Município de Cacoal - Ro



Fonte: Elaborado pela autora

No que tange aos desafios ambientais, Cacoal registra um desmatamento agregado de 2.541,53 km² (PRODES, 2025). No perímetro urbano, enfrenta graves problemas relacionados a enchentes e alagamentos recorrentes, agravados pela ocupação desordenada de áreas de planície de inundação e pela degradação de Áreas de Preservação Permanente (APPs), muitas vezes poluídas com o lançamento de esgoto e resíduos sólidos (Almeida, 2016).

3 METODOLOGIA

O objeto deste trabalho foi a análise das Ações Civis Públicas (ACPs) ambientais impetradas pela Promotoria de Justiça da Comarca de Cacoal, órgão competente pela curadoria do meio ambiente, águas, habitação e urbanismo (MPRO, 2025).



Inicialmente, foi realizado um levantamento de dados no Painel Nacional de Ações Coletivas (CACOL, 2024), site oficial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), utilizando filtros de "Classe" (Ação Civil Pública), "Tribunal" (TJRO) e "Órgão Julgador" (Varas Cíveis de Cacoal). Essa busca retornou o total de 230 ACPs.

Em seguida, o acesso ao inteiro teor das ações foi realizado por meio do portal do Processo Judicial Eletrônico (PJe) de Rondônia. Foi feita uma análise preliminar para selecionar, do montante total, apenas as ações com temática de Direito Ambiental, resultando em 11 processos.

A etapa subsequente, foco central deste resumo, consistiu em uma análise documental detalhada e qualitativa dessas 11 ACPs. O objetivo foi readequar a análise para verificar especificamente a fase inquisitorial (Inquérito Civil) ou preparatória, buscando identificar, no inteiro teor dos autos, qualquer registro (atas, editais de convocação, despachos ou relatórios) que comprovasse a realização de Audiências Públicas ou reuniões com as populações afetadas, determinando assim a incidência de instrumentos participativos na formação da convicção ministerial antes da judicialização.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos dados da Comarca de Cacoal no período de 2014 a 2020 revela, primeiramente, uma baixa priorização da pauta ambiental na esfera judicial contenciosa. Das 230 Ações Cíveis Públicas (ACPs) ajuizadas pelo Ministério Público no período, apenas 11 (onze) tiveram como objeto central a tutela do meio ambiente, representando menos de 5% do volume total de litígios coletivos propostos.



O achado mais significativo deste estudo, contudo, emergiu da análise documental do inteiro teor dessas 11 ações. Conforme a metodologia proposta, buscou-se identificar nos autos - fossem eles oriundos de Inquéritos Civis (ICs) ou outros procedimentos preparatórios - qualquer registro de realização de Audiências Públicas (APs) ou reuniões formais de escuta das populações afetadas. O resultado foi inequívoco: em 100% das ações ambientais analisadas, não foi encontrado nenhum vestígio (como atas, editais de convocação ou menções processuais) da utilização desses instrumentos de participação social na fase pré-processual.

Essa ausência representa um déficit democrático e contrasta diretamente com o arcabouço constitucional e teórico. A Constituição Federal de 1988 (Art. 127) define o MP como defensor do "regime democrático", e a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985) fornece o Inquérito Civil (IC) como ferramenta para colher elementos. A não utilização da audiência pública nessa fase transforma o IC, que deveria ser um espaço de diálogo, em um procedimento meramente cartorial e técnico.

A atuação do MP em Cacoal demonstra um distanciamento do perfil proativo e articulador esperado (Loureiro, 2010) e aproxima-se de um modelo "top-down" (de cima para baixo), onde o órgão investiga e litiga em nome da sociedade, mas não necessariamente com a sociedade (Oliveira et al., 2024). Isso é particularmente problemático pois a ACP, em sua essência, é um instrumento de participação política da sociedade no controle dos atos do poder público e de particulares (Pinheiro, 2016). Ao não ouvir os afetados, o MP limita o potencial participativo da própria ação.



A literatura contemporânea, como a de Sarlet e Fensterseifer (2018), é enfática ao tratar a participação pública não como uma opção, mas como um pilar dos "direitos ambientais procedimentais". A atuação em Cacoal, ao focar exclusivamente no "acesso à justiça" (a propositura da ACP), negligencia o pilar fundamental do "acesso à participação pública na tomada de decisão". Essa participação prévia é o que confere legitimidade social às demandas que serão levadas ao Judiciário (Coelho, 2020). Em um município com problemas ambientais crônicos e visíveis, como as enchentes e a ocupação de APPs, a ausência de diálogo com os moradores locais significa que o MP abre mão de informações cruciais que só a comunidade detém, enfraquecendo a própria instrução processual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo verificar a aplicação concreta dos instrumentos de democracia participativa, especificamente a audiência pública, na fase inquisitorial das ACPs ambientais ajuizadas pelo Ministério Público em Cacoal/RO. Os resultados confirmaram a hipótese inicial: a pauta ambiental é minoritária na atuação judicial contenciosa do órgão e, mais grave, a atuação nas ações existentes é marcada pela total ausência de participação popular prévia.

O perfil de atuação identificado em Cacoal é reativo e não participativo. Embora o MP cumpra seu dever legal de investigar e propor ações, ele o faz de maneira isolada, subutilizando seu potencial constitucional de articulador social e defensor do regime democrático (CF/88, Art. 127). A falta de audiências públicas na fase do Inquérito Civil impede que a população afetada influencie a definição do problema e a formulação das soluções que serão pedidas na ACP.



Conclui-se que há uma necessidade urgente de o Ministério Público em Cacoal revisar suas práticas para se adequar ao modelo de democracia participativa exigido pela Constituição e defendido pela doutrina (Oliveira et al., 2024; Sarlet e Fensterseifer, 2018). A promoção da audiência pública na fase de IC não deve ser vista como uma faculdade, mas como um dever intrínseco à função do MP. A efetiva tutela do meio ambiente na Amazônia Legal, especialmente em áreas urbanas complexas como Cacoal, exige que a "governança por litígio" seja substituída por uma governança ambiental democrática, onde o povo, titular do direito ao meio ambiente equilibrado (CF/88, Art. 225), seja ouvido.

Palavras-chave: Ação Civil Pública; Ministério Público; Participação Pública; Audiência Pública; Inquérito Civil.



6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. R. **Urbanização em área de risco: diagnóstico dos impactos socioambientais do rio pirarara no município de Cacoal Rondônia.** ResearchGate, abril 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/324223910_URBANIZACAO_EM_AREA_DE_RISCO_DIAGNOSTICO_DOS_IMPACTOS_SOCIOAMBIENTAIS_DO_RIO_PIRARARA_NO_MUNICIPIO_DE_CACOAL_RONDONIA. Acesso em: 10 fev. 2025.

ATLAS BR. **Ranking de Desenvolvimento Humano no Brasil.** 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. **Constituição Federal.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 23 jul. 2025.

CÉSAR, J. B. M. A Audiência Pública como instrumento de efetivação dos Direitos Sociais. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, Brasília, v. 5, nº 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/3124>. Acesso em: 26 out. 2025.

COELHO, B. L. M. A participação popular nas políticas públicas e o papel do Ministério Público. **Boletim Científico, Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 19, n. 55, Jan-DeZ, 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_bibli



[oteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Boletim_Cientifico_n.55.pdf#page=63](#). Acesso em: 26 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Nacional de Ações Coletivas**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-cacol/>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL. **Atlas da Amazônia brasileira**: fatos, dados e saberes da maior floresta tropical do mundo. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2025/04/22/atlas-da-amazonia-brasileira>. Acesso em 13 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cacoal**. IBGE, 2025. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/cacoal/panorama>. Acesso em: 14 out. 2025.

LOUREIRO, Y. F. A atuação pró-ativa do Ministério Público na busca da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 2, n. 1, Jan-Jun, 2010. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/a276395c-3af9-462d-a003-79de5679f445>. Acesso em: 19 fev. 2025.

OLIVEIRA C. et al. Ministério público como promotor da democracia participativa ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. **Revista de Direito Ambiental**, São Carlos, v. 108/2022, p. 45-68, Out-Dez, 2022. Disponível em: <https://www.ceda.ufscar.br/pt-br/assets/arquivos/ministerio-publico-como-promotor-da-democracia-participativa-ambiental/view>. Acesso em: 02 jan. 2025.

OLIVEIRA C. et al. Participação Democrática Ambiental: Contribuição do Fórum de Cidadãos Participantes para mudança de modelo de Audiências Públicas. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 96, p. 339-360, 16 mar. 2025. Disponível em: <https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/406>. Acesso em: 26 out. 2025.



OLIVEIRA, O. A. **Museu virtual de Rondônia**. Cacoal/ Rondônia/ Brasil. Disponível em: <https://museuvirtualrondonia.com/cacoal>. Acesso em: 13 maio 2025.

PINHEIRO, J. M. Ação Civil Pública como Instrumento de Participação. **THEMIS: Revista Da Esmec**, Fortaleza, v. 4, n. 1, p. 197-204, Jan-Jun, 2006. Disponível em: <https://revistathemis.tjce.jus.br/THEMIS/article/view/267>. Acesso em: 26 out. 2025.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T.. Direitos Ambientais Procedimentais: Acesso à Informação, a Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em matéria Ambiental. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí-, v. 23, n. 2, p. 417-465, 2018. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13377>. Acesso em: 26 out. 2025.