

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

VICTOR RAMALHO MONFREDINHO

Itajaí-SC, outubro de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

VICTOR RAMALHO MONFREDINHO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI e ao Curso de Máster Universitario em
Derecho Ambiental y la Sostenebilidad (MADAS) da
Universidade de Alicante - UA, como requisito parcial
à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Rafael Padilha dos Santos

Coorientador: Professor Doutor Germán Valencia Martins

Itajaí-SC, outubro de 2019

AGRADECIMENTOS

A Deus, por mais uma etapa na minha vida.

À minha esposa Karol, por ter acreditado que eu conseguiria chegar até aqui.

Ao meu professor orientador, porque dividiu seu rico conhecimento para esse projeto.

DEDICATÓRIA

Dedico à minha esposa Karol e ao Ministério Público do Estado de Rondônia.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

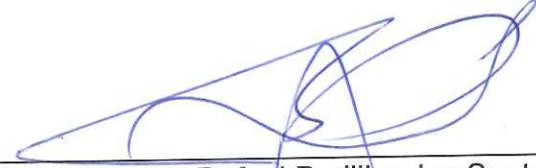
Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, outubro de 2019



Victor Ramalho Monfredinho
Mestrando

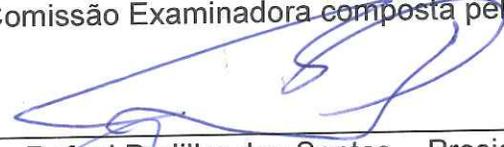
Esta Defesa de Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



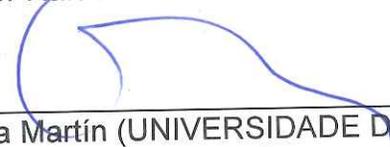
Professor Doutor Rafael Padilha dos Santos
Orientador

Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

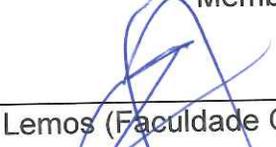
Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores



Doutor Rafael Padilha dos Santos – Presidente



Doutor Germán Valencia Martín (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, UA, ESPANHA) –
Membro



Doutor Vinicius Lemos (Faculdade Católica de Rondônia) – Membro



Itajaí(SC), 02 de outubro de 2019.

ROL DE CATEGORIAS

- **Audiências Públicas:** (...) compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade, na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento, para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais ou para prestação de contas de atividades desenvolvidas¹.

- **Direitos Difusos:** “Art. 81, Parágrafo Único, I: interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”²

- **Desenvolvimento Sustentável:** “(...) o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações.”³.

- **Função Social da Propriedade:** (...) “é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, caput), bem como garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º.”⁴

- **Inquérito Civil:** (...) “procedimento administrativo de natureza inquisitiva, tendente a recolher elementos de prova que ensejam o ajuizamento da ação civil pública. É instrumento exclusivo do Ministério Público”⁵

- Procedimento preparatório:

(...) “procedimento formal, prévio ao ICP [Inquérito Civil] que visa apurar elementos para a identificação dos investigados ou do objeto”⁶

- **Procedimento administrativo:** [...] é o procedimento destinado ao acompanhamento e fiscalizações, de cunho permanente ou não, de fatos e instituições e de políticas públicas e demais procedimentos não sujeitos a inquérito civil, instaurado pelo Ministério Público, que não tenham caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

¹ Artigo 1º, da Resolução 82/2012, do Conselho Nacional do Ministério Público

² BRASIL. Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 92.

⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 341.

⁵ FRISCHEISEN, Luiza Cristina. **Políticas Públicas. A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 132

⁶ Resolução 62/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público

- **Recomendação:** “instrumento de atuação do Ministério Público que tem o objetivo de prevenir a responsabilidade da Administração e informá-la sobre eventuais deliberações do Ministério Público (como a instauração de Inquérito Civil ou propositura de Ação Civil Pública), nos mesmos moldes das notificações previstas no art. 867 do Código de Processo Civil.”⁷

- **Termo de Ajustamento de Conduta:**

(...) O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração⁸.

- **Sustentabilidade:**

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito do bem-estar.⁹

⁷ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 138

⁸ §1º, do artigo 1º, da Resolução n. 179, do CNMP

⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 41

SUMÁRIO

RESUMO	p.13
ABSTRACT	p.14
INTRODUÇÃO	p.15
1 ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL COMO PARADIGMA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	p.18
1.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	p.18
1.2 O PARADIGMA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO <i>CUSTOS SOCIETATIS</i> E A ATUAÇÃO RESOLUTIVA.....	p.23
1.3 INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	p.27
1.3.1 Inquérito Civil.....	p. 28
1.3.2 Procedimento Preparatório.....	p. 31
1.3.3 Procedimento Administrativo.....	p. 32
1.3.4 Recomendação.....	p. 33
1.3.5 Audiências Públicas.....	p. 36
1.3.6 Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.....	p. 38
2 MINISTÉRIO PÚBLICO, SUSTENTABILIDADE E TUTELA AMBIENTAL	p.45
2.1 CONCEPÇÃO HISTÓRICA DA SUSTENTABILIDADE.....	p.45
2.2 DEFINIÇÃO DE SUSTENTABILIDADE.....	p.55
2.3 DIMENSÃO AMBIENTAL DA SUSTENTABILIDADE E TUTELA AMBIENTAL.....	p.59
3 A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	p.65
3.1 ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	p.65
3.2 INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS PARA ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.....	p.70

3.3 VANTAGENS DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA
ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL..... p. 73

3.4 EXEMPLOS DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DESEMPENHADO PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO DESTINADOS AO ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE
AMBIENTAL p. 82

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa Sustentabilidade, Transnacionalidade e Direito Ambiental, tendo por finalidade evidenciar os instrumentos extrajudiciais utilizados pelo Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental. A pesquisa foi desenvolvida por intermédio de revisão bibliográfica, exame da legislação e resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como entendimentos jurisprudenciais, analisando-se, em especial, a evolução da atuação extrajudicial do Ministério Público a partir da Constituição Federal de 1988, a questão da sustentabilidade ambiental e utilização de instrumentos que qualificam a ação do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental. Na fase de investigação, utilizou-se o método o indutivo; na fase de Tratamento dos Dados, trabalhou-se com o método cartesiano, e o resultado das análises, no Relatório da Pesquisa, o método empregado foi o indutivo. Após pesquisa, verificou-se que, com a Carta Magna de 1988, a atuação do Ministério Público assumiu nova roupagem, sendo evidenciado maior esforço para resolução de conflitos através de meios extraprocessuais, sobretudo em matéria ambiental. Além do mais, foi possível constatar que a questão da sustentabilidade está ligada à atuação do Ministério Público e, nesse propósito, estudou-se de forma pormenorizada todos os instrumentos vocacionados ao Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental. Por fim, foram apresentados projetos de responsabilidade do Ministério Público onde são utilizados os mencionados instrumentos, os quais efetivam a sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: Ministério Público. Atuação Extrajudicial. Sustentabilidade Ambiental.

ABSTRACT

This dissertation is inserted in the Research Line Sustainability, Transnationality and Environmental Law, aiming to highlight the extrajudicial instruments used by the Public Prosecution Service to achieve environmental sustainability. The research was developed through doctrinal studies, examination of the legislation and resolutions of the National Council of the Public Prosecution Service, as well as jurisprudential understandings, analyzing, in particular, the evolution of the extrajudicial action of the Public Prosecution Service since the Federal Constitution of 1988, the issue of environmental sustainability and the use of instruments that qualify the action of the Public Prosecution Service to achieve environmental sustainability. In the investigation phase, the inductive method was used; In the Data Treatment phase, the Cartesian method was used, and, in the Research Report, for the result of the analyses, the method used was the inductive one. After intense research, it was found that, with the Federal Constitution of 1988, the Public Prosecutor's Office took on a new role, showing greater effort to resolve conflicts through extra-procedural means, especially in environmental matters. Moreover, it was found that the issue of sustainability is linked to the action of the Public Prosecution Service and, in this regard, all instruments aimed at the Public Prosecution Service to achieve environmental sustainability were studied in detail. Finally, projects under the responsibility of the Public Prosecution Service were presented, where the aforementioned instruments are used, which make the environmental sustainability effective.

Keywords: Public Prosecution Service. Extrajudicial Performance. Environmental sustainability.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é obter do título de Mestre em Ciência Jurídica através do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí.

O seu objetivo científico é analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental, a partir da perspectiva encontrada na Constituição Federal de 1988, que concedeu à instituição novo viés de atuação, tornando-a mais resolutiva pela utilização de meios extrajudiciais de composição. Assim, buscar-se-á compreender a sustentabilidade ambiental e a necessidade de utilizar mecanismos paralelos à atuação eminentemente jurisdicional como forma de se obter a preservação ambiental. Para tanto, estudou-se sobre a atuação extrajudicial como paradigma de atuação do Ministério Público, bem como sobre a instituição ministerial, sustentabilidade e tutela ambiental, para, então, discorrer sobre as vantagens acerca da atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental.

O motivo do estudo sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental dá-se em razão de que, embora seja reconhecida a relevância da matéria, qual seja, a proteção ao meio ambiental, as questões postas à apreciação do Poder Judiciário não têm sido resolvidas com a celeridade e efetividade que se espera. Isso porque a morosidade do Poder Judiciário, aliado à inexistência de um debate substancial pelo estreito caminho da prestação jurisdicional, conduz à necessidade de se buscar meios alternativos destinados à busca de tutela efetiva, alheia à atividade jurisdicional do Estado. Sendo assim, identifica-se que o Ministério Público, por vocação outorgada pela Constituição Federal de 1988, foi alçado à figura propulsora de resolutividade a situações em que há nítida ameaça à sustentabilidade ambiental. A atuação não se resume à repressão ao ilícito, e sim possibilita a utilização de mecanismos destinados à prevenção, introduzindo na sociedade sentimento pela preservação ambiental.

A atuação ministerial extrajudicial tem nascedouro na maior fonte jurídica

do ordenamento pátrio, pelo que dela decorrem leis federais e resoluções que dispõem sobre os instrumentos a serem utilizados para o mister. Tais mecanismos oportunizam ao agente público construir uma solução destinada ao alcance da sustentabilidade ambiental.

Entretanto, com a presente pesquisa, busca-se identificar minuciosamente – após discorrida a atuação extrajudicial do Ministério Público como paradigma da Carta Magna de 1988 – os instrumentos disponíveis para as soluções extrajudiciais e, após o importante estudo da sustentabilidade e da tutela ambiental, são correlacionados à atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental.

É intuito, também, demonstrar, com apoio da legislação e entendimento jurisprudencial, que é possível a atuação para indução de políticas públicas ambientais, bem como apresentar projetos desenvolvidos pelas unidades do Ministério Público brasileiro em que haja a corporificação da atuação extrajudicial destinada ao alcance da sustentabilidade ambiental.

A pesquisa apresenta os seguintes problemas: a) O Ministério Público possui atribuição para atuar pela preservação da sustentabilidade e da tutela ambiental?; e b) O Ministério Público dispõe de instrumentos extrajudiciais destinados ao alcance da sustentabilidade?

Como solução da problemática posta, foram levantadas as seguintes hipóteses: a) seria possível o Ministério Público atuar pela preservação da sustentabilidade e da tutela ambiental; e b) disporia o Ministério Público de instrumentos extrajudiciais destinados ao alcance da sustentabilidade ambiental.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com o estudo da atuação extrajudicial como paradigma de atuação do Ministério Público.

O Capítulo 2 trata da atuação da instituição, sustentabilidade e tutela

ambiental.

O Capítulo 3 dedica-se à análise da atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental, apresentando projetos em desenvolvimento que evidenciam na prática a ação ministerial preventiva e repressiva, de acordo com o caso concreto.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estímulo à continuidade dos estudos e das reflexões a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público no tema, visto que inegavelmente ligado à sobrevivência humana digna, bem como da preservação do meio ambiente.

O método a ser utilizado na fase de investigação é o indutivo; na fase de tratamento dos dados é o método cartesiano, e, quanto ao resultado das análises, no relatório da pesquisa, é empregado o método indutivo.

Nesta Dissertação as Categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus Conceitos Operacionais são apresentados em glossário inicial ou no texto ou em rodapé quando mencionadas pela primeira vez.¹⁰

As citações realizadas em língua estrangeira foram livremente traduzidas pelo autor desta Dissertação, alocando-as em nota de rodapé.

¹⁰ Sobre Categorias e Conceitos Operacionais vide: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018. p.31-60

CAPÍTULO 1

ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL COMO PARADIGMA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1.1 O Ministério Público após a Constituição Federal de 1988

A compreensão do Ministério Público em seu enfoque neoconstitucionalista exige rememorar brevemente sua gênese no Estado Moderno, cuja marca se deu no século XV, diante do capitalismo mercantil registrado em Portugal, França, Inglaterra e Espanha.

Verifica-se, a partir daí, os traços iniciais da organização do Estado mediante o monopólio da violência legítima, podendo-se relacionar à busca do direito de punir exercido pelo Ministério Público. Sobre essa nuance do Estado Moderno, Max Weber discorreu:

Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território – este, o “território”, faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer a coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do “direito” de exercer a coação¹¹.

A esse respeito, no contexto do Estado Moderno, o surgimento do Ministério Público se deu como reação à concentração excessiva de poderes na figura do monarca. A formatação inicial da instituição foi norteadada pelos vetores: a) superação da vingança privada; b) entrega da ação penal a um órgão público tendente à imparcialidade; c) distinção entre juiz e acusador; d) tutela dos interesses da coletividade e não só daquele do soberano; e e) execução rápida e certa das sentenças¹².

A despeito das características que tiveram maior proeminência relativa ao Ministério Público, sobretudo a figura da instituição cuja *ratio* iminente era a busca pela sanção estatal (pena), cuja instrumentalização é decorrente do devido processo penal, após a égide da Constituição Federal de 1988 houve mudança nas atribuições da

¹¹ Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva/Max Weber; Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 525-526

¹² VIGLIAR, José Marcelo Menezes, JUNIOR, Ronaldo Porto Macedo. “**Ministério Público: Democracia**”, Ed. Jurídico Atlas: São Paulo, 1999

instituição, tornando-a defensora da sociedade mediante atuação para efetivação de diversos direitos, não se cingindo à seara criminal.

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.

O perfil constitucional do Ministério Público está estabelecido pelo art. 127, caput, da Constituição, que o define como — “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Compreende-se que, por se tratar de instituição permanente, a existência do Ministério Público é uma cláusula pétrea.

A propósito da imutabilidade do Ministério Público, importante lição de Wallace Paiva Martins Júnior¹³:

Exercendo parcela de poderes estatais, é considerado órgão de governo, premissa que não se confunde com a ideia de Ministério Público no governo ou órgão do governo. Sua conformação constitucional é fator de equilíbrio inerente à separação de Poderes, ao pacto federativo, à democracia e aos direitos e garantias fundamentais, no acesso à Justiça, proibindo retrocessos, sob pena de violação de cláusula pétrea, de limite material explícito ou implícito ao poder constituinte reformador.

O novo modelo do Ministério Público – e o aumento de suas atribuições – é decorrente dos movimentos e iniciativas sociais que colaboraram de forma significativa para elaboração do texto constitucional de 1988; porém, importante lembrar que o Ministério Público elaborou um anteprojeto da parte que lhe competia, denominando-o de “Carta de Curitiba”.

A relevância histórica e interpretativa da Carta de Curitiba mostra evidente não apenas por seu conteúdo, mas, sobretudo, por se tratar do primeiro texto nacional de consenso sobre a instituição, servindo de alicerce às reivindicações da corporação na Constituinte¹⁴. Ressalte-se, outrossim, que nunca os diversos Ministérios Públicos do país

¹³ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Ministério Público: a constituição e as leis orgânicas**. Ed. Atlas. São Paulo, 2015. p. 32

¹⁴ SAUWEM FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 183

– estaduais e federal – tinham acordado nos principais pontos sobre garantias, instrumentos, vedações e funções da própria instituição. Com esse contexto, foi considerável, ainda, a relevância da Carta porquanto inspirou diversos dispositivos da posterior Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988¹⁵

A Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, veio ao encontro de anseios da sociedade, libertando o país do movimento militar, restaurando o regime democrático de direito, percebendo-se uma verdadeira revolução institucional.

A nova ordem jurídica refere-se ao Brasil como sendo uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos entes políticos, sendo eles o Distrito Federal, Estados, Municípios, aplicando em nosso ordenamento jurídico o regime de “Estado Democrático de Direito”, colocando aos particulares e ao poder público o cumprimento e respeito às normas legalmente criadas pelos representantes democraticamente eleitos pelo voto popular, enaltecendo que todo poder emana do povo, sendo ele o titular do poder constituinte originário.

Como ensina Antônio Alberto Machado¹⁶, a evolução histórica permite observar a vocação democrática do Ministério Público, o qual hoje, com as novas atribuições que lhe foram reservadas pela Constituição, é instituição de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.

O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal e então Procurador-Geral da República em 1988, Sepúlveda Pertence¹⁷, enalteceu o fortalecimento da instituição com o advento da Carta Magna:

Tenho podido repetidamente enfatizar – desde as vésperas da sua promulgação – que, na Constituição de 1988, nenhuma instituição do Estado sairia tão fortalecida e prestigiada como o Ministério Público, em relação aos textos constitucionais anteriores: deu-se-lhe, no texto fundamental de 1988 – reafirmei no Tribunal - “um tratamento constitucional de riqueza inédita, em termos de abrangência e densidade normativa, no Brasil e alhures, seja sob o prisma da organização e da autonomia da instituição em relação aos Poderes de Estado, seja sob o estatuto

¹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013 p. 57

¹⁶ MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 140

¹⁷ PERTENCE, José Paulo Sepúlveda (prefácio). In: ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertivos da ação civil pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 09

básico das garantias e das atribuições dos seus órgão de atuação”.

É inegável que o Ministério Público teve seu apogeu com a promulgação da Constituição de 1988, alçando, de forma cogente e expressa, em seu texto princípios institucionais basilares, tais como independência funcional, autonomia administrativa e inamovibilidade, além da disposição de prerrogativas e garantias, as quais servem de modelos para outras nações.

A nova Carta Magna traduziu um crescimento institucional ministerial, pois foi a primeira vez que o Ministério Público recebeu um texto constitucional que disciplinou de forma sistemática sua organização, princípios e atribuições básicas, conforme discorre Mazzilli¹⁸:

A opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado status constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto poder: Desvinculou a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário (Título IV, Capítulo IV, Seção I); fê-lo instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a do próprio regime democrático (art. 127); cometeu à instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, I); erigiu à condição de crime de responsabilidade seus atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público, lado a lado com os poderes (art. 85, II).

A nova roupagem do Ministério Público, aliada aos atributos de autonomia e independência funcional, defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, está prevista também na possibilidade de elaboração da peça orçamentária pela própria instituição, diminuindo, com isso, a ingerência na organização administrativa e permitindo maior liberdade à organização interna do Ministério Público.

A partir das premissas trazidas pela Carta Federal de 1988, há de se considerar que o Ministério Público passou a ser um órgão de Estado, e não do Governo ou do Poder Executivo, eivado de garantias, dentre elas a defesa dos interesses da sociedade¹⁹.

Decorrente da própria análise do texto constitucional, pode-se perceber que o

¹⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**: São Paulo, Saraiva, 1989, p. 43-44

¹⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013 p. 38

promotor de justiça passou a definir-se fundamentalmente por suas atribuições como órgão agente de interesses sociais. Nesse sentido, tornou-se uma espécie de *ombudsman* não eleito da sociedade brasileira. O novo perfil constitucional deu ao Ministério Público importante atribuição no âmbito do controle dos poderes Executivo e Legislativo, através da ação direta de inconstitucionalidade, fiscalização do patrimônio público e dos serviços de relevância pública, representação para fins de intervenção e funcionamento perante o Tribunal de Contas (CF, art. 129, II, III e IV).

Imperioso notar que o novo perfil constitucional não exclui, necessariamente, a atuação do promotor de justiça como órgão interveniente. É evidente, por exemplo, a relevância da intervenção do promotor de justiça em ações civis públicas propostas por entidades de proteção dos interesses difusos e coletivos (ex: meio ambiente) como órgão interveniente. Nesse caso, o Ministério Público age como fiscal dos interesses sociais e garante a existência do efetivo equilíbrio processual entre as partes. Importa frisar que o ajuste institucional do Ministério Público, visando adaptá-lo ao novo perfil constitucional não implica, necessariamente, na eliminação da atuação como *custos legis*; ao revés, importa na mudança da forma de atuação e eleição de prioridades institucionais.

A nova égide inaugurada pela Constituição de 1988, que representa a maior conquista do Ministério Público brasileiro, foi o nascedouro de outras leis que vieram no sentido de possibilitar a efetividade das tarefas constitucionais da instituição, explicitando suas atribuições e legitimando-a expressamente para a atuação na tutela, a saber, das pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei 8.069/90), do consumidor (Lei 8.078/90), do patrimônio público (Lei 8.429/92 e Lei 8.625/93), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei 8.884/94), do Idoso (Lei 10.741/03) etc.

Resta claro, portanto, que, em conjugação dos preceitos constitucionais, a previsão contida na legislação federal alçaram o Ministério Público a um papel de especial relevo de consolidação e sustentáculo do processo democrático. Aliás, sobre isso escreve Antônio Alberto Machado²⁰:

Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do 'processo democrático', alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positivação de situações novas que permitam o resgate da

²⁰ MACHADO, Antônio Alberto, **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**, Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 141-142

cidadania para a maioria excluída desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do 'projeto democrático'.

Inegável, portanto, o novo perfil escolhido pelo legislador constitucional.

1.2 O paradigma da atuação do Ministério Público como *custos societatis* e a atuação resolutiva

O avanço da vocação pluralista do Ministério Público teve maior acento quando se sobrepôs à mera atuação como *custos legis* (fiscal da lei) – limitando à sua atuação como parecerista e, no âmbito do processo penal, como órgão eminentemente de acusação – para assumir a posição de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, por excelência, o papel de guardião do próprio direito.

Sobre o tema, já se manifestou Antônio Alberto Machado²¹:

[...] Esse desafio de ruptura com o modelo tradicional da ciência e da praxis do direito, reproduzido pelo ensino jurídico brasileiro, essencialmente normativista e com evidentes traços ainda do modelo coimbrão, assume uma clara importância histórica que vai além da mera ampliação dos limites e possibilidades de atuação de um dos operadores jurídicos tradicionais. A existência de um “custos juris” com possibilidade de empreender a defesa jurídico-prática da democracia e de um “custos societatis” destinado a defender os direitos fundamentais da sociedade, representam não apenas uma conquista efetivamente democrática da sociedade brasileira, mas também uma autêntica possibilidade de ruptura com o positivismo do direito liberal que desde o século passado sustentou, “nos termos da lei”, as bases oligárquicas do poder social, econômico e político no País.

O novo papel demandista do Ministério Público – agora vocacionado à atuação paradigmática de agente de transformação (demandista) – tornou-o o mais atuante legitimado para a defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos no Brasil.

Gustavo Tepedino²² ressalta esse novo papel outorgado pelo Constituinte de 1988 ao Ministério Público, alçado como o principal agente de promoção dos valores e direitos indisponíveis, o que lhe conferiu, nas palavras do autor mencionado, função promocional, especificada no art. 129 da CF.

O papel ativista conduz à compreensão pública e notória de que o Ministério

²¹ MACHADO, Antonio Alberto. **Ministério público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 197

²² TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 300

Público é a Instituição que mais tem atuado para a defesa dos interesses e direitos massificados, seja no campo extrajudicial, seja no judicial, especialmente por intermédio do inquérito civil e do ajuizamento de ações civis públicas. Antônio Augusto de Camargo Ferraz faz essa observação ao afirmar que mais de 90% (noventa por cento) dos casos de atuação judicial na defesa dos interesses massificados no país decorrem da iniciativa do Ministério Público, o que, para o autor, é motivo de preocupação com essa tímida atuação dos demais legitimados ativos, já que tal situação seria efeito da fragilidade de nossa democracia²³.

A atuação da instituição, materializada por seus agentes representantes, deve traduzir uma efetiva transformação social. A esse respeito, escreveu Cláudio Barros Silva²⁴:

A busca da efetivação do direito social, pela via processual ou extraprocessual, deve levar o Ministério Público à realização do acesso aos direitos fundamentais a milhões de pessoas que vivem à margem do direito. O caminho do Ministério Público, como Instituição da sociedade, deve ser, também, o de efetivação da saúde pública, de questões relacionadas à educação, das questões agrárias, da real reabilitação dos apenados, da defesa dos discriminados, dos aposentados, dos portadores de deficiência etc.

Ao Ministério Público, portanto, foi outorgada pelo Estado, através da Carta Magna de 1988, e também pela credibilidade social que conquistou, o reconhecimento como verdadeira instituição de controle do próprio Estado e verdadeiro promotor da transformação social. Tal posição jurídica lhe impõe atuação mais acurada e conectada com as necessidades sociais, distanciando-se da figura do “agente de gabinete”, cuja função que lhe incumbia se restringia à atuação penal.

Marcelo Goulart propõe que o Ministério Público deve:

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da

²³ Inquérito civil: dez anos de um instrumento de cidadania. In Ação civil pública. Lei 7.347/85 — 15 anos. Obra conjunta, coord. Édis Milaré. São Paulo: RT, 2001, p. 64

²⁴ SILVA, Cláudio Barros. **Seguridade social, controle social e o Ministério Público**. Revista do Ministério Público, Porto Alegre, v. 34, 1995, p. 157

'sociedade civil planetária'; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação)²⁵

O Ministério Público resolutivo, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma ordem jurídica realmente mais legítima e justa. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.

O Estado Democrático de Direito, diferentemente das outras formas de Estado, tem um compromisso nuclear: transformar a realidade social na busca da igualdade material quanto ao acesso efetivo a bens e outros valores. Essa transformação da realidade social com justiça também é compromisso do Ministério Público como defensor do regime democrático (art. 1º e art. 127, caput, ambos da CF/88).

O papel do Ministério Público resolutivo, na defesa dos interesses sociais, deve ser exercido de forma efetiva em todas as suas esferas de atuação. Na área criminal, é imprescindível a sua inserção no seio social, para que venha a se inteirar das verdadeiras causas da criminalidade e exija políticas públicas específicas do Poder Público, além de atuar diretamente nas investigações das condutas criminosas que mais abalam a sociedade, de forma a combater com rigor e eficiência o crime organizado e permitir que o Direito Penal tenha eficácia social.

Na sua atuação extrajudicial, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, o Ministério Público assume função social pedagógica com a educação da coletividade para o exercício da cidadania e das organizações sociais. E isso a Instituição poderá fazer pelas recomendações, pelas audiências públicas e também pelo termo de ajustamento de conduta.

É de se destacar que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica. Mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, principalmente quanto ao ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória, evitando-se assim a prática do ilícito, sua continuidade ou repetição.

²⁵ GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de direito, 1998. p. 121-122

Para a consecução de tais fins, no exercício de sua atividade finalística, o Promotor de Justiça tem a sua disposição, regra geral, duas alternativas de atuação: uma de cunho mais judicial, chamada de demandista, em que as questões são submetidas à apreciação do Poder Judiciário, através do ajuizamento de ações, e outra resolutive, de perfil mais proativo, em que se busca a solução das questões através de instrumentos extrajudiciais de atuação, tais como o compromisso de ajustamento de conduta. Sobre tais conceitos, pertinentes são as palavras do membro do Ministério Público de Minas Gerais, Gregório Assagra de Almeida²⁶:

Dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutive. 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 às demandas que envolvam os direitos massificados. O Ministério Público resolutive é o que atua no plano extrajudicial, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. Marcelo Goulart ainda ressalta que é imprescindível que se efetive o Ministério Público resolutive, levando-se às últimas consequências o princípio da autonomia funcional com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados. Para tanto, é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas, de sorte a fazer o seu uso efetivo e legítimo.

A atuação extrajudicial da Instituição é de suma importância para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz. É que muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito.

Novamente, Marcelo Goulart propõe que o Ministério Público deve:

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integralmente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; (...); buscar a

²⁶ O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimização social. Disponível em <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf> acesso em 23 de maio de 2019

solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação). O Ministério Público resolutivo, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma ordem jurídica realmente mais legítima e justa. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.²⁷

Assim sendo, o novo papel do Ministério Público, delineado sobretudo após a nova ordem jurídica inaugurada em 1988, permitiu à instituição uma nova roupagem em sua forma de proteger a sociedade, de forma que sua atuação não se limita à apresentação de demanda, e sim tornando-se agente proativo de solução dos conflitos, percebendo-se, com isso, um novo paradigma em sua atuação na defesa da sociedade.

1.3 Instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público

O ordenamento jurídico está permeado de instrumentos que autorizam o Ministério Público a acessar a preservação dos interesses sociais e indisponíveis, cuja missão decorre da fonte máxima, ou seja, a Constituição Federal²⁸. Os instrumentos extrajudiciais mais utilizados pelo Ministério Público são: o inquérito civil e procedimentos correlatos; a recomendação; a audiência pública; o compromisso de ajustamento de conduta extrajudicial e a participação em conselhos.

Gavrónski²⁹, o qual, ao discorrer sobre os instrumentos extrajudiciais de tutela coletiva (que preferiu chamá-los de técnicas extraprocessuais) colocados à disposição dos legitimados coletivos³⁰ (entre os quais o Ministério Público está incluído), classificou-os em “técnicas extraprocessuais de informação” e “técnicas extraprocessuais de criação e concretização dos direitos e interesses coletivos”.

Para este autor, o inquérito civil, aqui compreendidos os procedimentos

²⁷ O 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

²⁸ Artigo 127

²⁹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 295-296

³⁰ Os legitimados coletivos são aqueles legitimados à propositura da ação civil pública e estão indicados no artigo 5º da Lei 7.347/1885 e no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, quais sejam: Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, entidades e órgãos da administração pública direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo CDC bem como as associações que preencham os requisitos legais

correlatos, as audiências públicas e requerimentos de certidões e informações estão inseridos no primeiro grupo, cuja serventia é informar e instruir a atuação do legitimado coletivo, delimitando a responsabilidade pela lesão ou ameaça e o objeto de atuação, bem assim para produzir provas acerca dos fatos apurados a serem eventualmente apresentadas em juízo. No entanto, esclarece que estes instrumentos podem, em alguns casos, induzir o responsável pela lesão ou ameaça de direito a se adequar à lei.

As técnicas de concretização e criação do direito, na visão do autor, incluem a recomendação, o compromisso de ajustamento de conduta e o acordo coletivo tomado pelos legitimados de natureza privada³¹ (este último, por não estar ligado à atuação do Ministério Público, não será abordado no presente trabalho), pois possuem mais aptidão para assegurar a efetividade dos direitos e interesses coletivos.

1.3.1 Inquérito Civil

O Inquérito Civil foi previsto pela primeira vez no ordenamento jurídico no ano de 1985, a partir da entrada em vigor da Lei n. 7.347/85, conhecida como a Lei de Ação Civil Pública. Em momento posterior, já na promulgação da Constituição Federal de 1988, houve expressa previsão do instrumento, a teor do inciso III, do artigo 129. Outras fontes normativas infraconstitucionais, como na Lei 7.853/89, na Lei 8.069/90, na Lei Complementar 75/93 e na Lei 8.625/93, também trouxeram a previsão.

Importa mencionar que este instrumento extrajudicial – de responsabilidade do Ministério Público – foi regulamentado pela Resolução n. 23 de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, com sucessivas alterações. O artigo 1º, da resolução traz o seguinte:

O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público os termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

É certo que, por força da garantia da autonomia funcional e administrativa conferida pela Constituição Federal ao Ministério Público, cada ramo da instituição (Ministério Público Federal, dos Estados e Distrito Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho) também poderão regulamentar o instrumento por ato próprio, seguindo os vetores fixados pela legislação federal e resolução do Conselho Nacional do Ministério Público.

³¹ este último, por não estar ligado à atuação do Ministério Público, não será abordado no presente trabalho

A conceituação doutrinária do Inquérito Civil traz, segundo Frischeisen, como “procedimento administrativo de natureza inquisitiva, tendente a recolher elementos de prova que ensejam o ajuizamento da ação civil pública. É instrumento exclusivo do Ministério Público.”³² O escopo do instrumento, nos dizeres de Almeida, “é apurar provas para a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público.”³³

À semelhança desses autores, inúmeros outros conceituam o Inquérito Civil e citam a finalidade apenas a de reunir elementos para o ajuizamento da ação civil pública. No entanto, o Inquérito Civil, embora normalmente seja preparatório da ação civil pública, muitas vezes se encerra com a solução extrajudicial do fato que ensejou sua instauração e que poderiam ser dirimidos neste tipo de ação, como quando resulta na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta ou acatamento de uma recomendação expedida por um membro do Ministério Público.

Os conceitos supradescritos restringem a finalidade deste relevante instrumento, o qual pode lograr solver o fato investigado dispensando utilizar-se das vias judiciais. Neste sentido, aliás, a disposição de Gavronski que “[...] hodiernamente, [os IC] já não se restringem à propositura da ação civil pública.”³⁴

A finalidade do Inquérito Civil foi ressaltada com propriedade por Guimarães, evidenciando que “destinar-se-á à colheita de provas para que seja expedida recomendação ao investigado; promovida audiência pública; realizado termo de ajustamento de conduta ou então, intentada ação judicial, intitulada ação civil pública.”³⁵

Frise-se, ainda, que é possível que a mera instauração do Inquérito Civil seja suficiente para a solução de um conflito, pois, em alguns casos, poderá, pela simples publicização, conduzir o investigado a amoldar sua conduta aos direitos tutelados pelo Ministério Público. O instrumento pode, portanto, ensejar a resolução do entrave com o simples recebimento da portaria inaugural pelo investigado.

Mancuso, ao analisar a função preventiva ou intimidativa do instrumento

³² FRISCHEISEN, Luiza Cristina. **Políticas Públicas. A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 132

³³ ALMEIDA, Roberto Moreira de. **O Inquérito Civil como ferramenta de atuação do Ministério Público**. In ROCHA, João Carlos de Carvalho e outros (org.). **Ação Civil Pública: 20 anos da Lei 7.347/85**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 230

³⁴ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010, p. 440

³⁵ GUIMARÃES, Márcio Souza. **Ministério Público, ombudsman e ouvidor na fiscalização dos serviços públicos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan.mar. 2008, p. 240

extrajudicial, considera o seguinte exemplo:

[...] sabendo que o Ministério Público está investigando denúncia sobre desmatamento não autorizado pelo Ibama ou denúncia acerca da tramitação de projeto de edificação em área de preservação ambiental, por certo os implicados nessas irregularidades abandonarão seus projetos iniciais ou tratarão de acomodá-los às normas de regência.³⁶

Com essas considerações, é importante trazer a lume o conceito mais abrangente de Inquérito Civil trazido por Hugo Nigro Mazzilli:

[...] o inquérito civil é um instrumento de investigação administrativa, presidido e arquivado pelo Ministério Público, destinado a apurar a autoria e a materialidade de fatos que possam ensejar uma atuação a cargo da instituição. Em outras palavras, destina-se a colher elementos de convicção para a atuação ministerial.³⁷

Outra nuance do Inquérito Civil para o Ministério Público deve ser considerada, qual seja, a possibilidade de fiscalização para implementação das políticas públicas. É neste sentido que dispõe Martins Júnior: “é o inquérito civil medida de impacto que por sua própria instauração ou por seus resultados pode conduzir à Administração Pública ao zelo pelo efetivo respeito dos direitos constitucionalmente assegurados.”³⁸ Gomes também discorre que “aliás, em matéria de omissão administrativa é extremamente adequada a instauração do inquérito civil.”³⁹

A utilização desse importante instrumento de atuação extrajudicial, sobretudo na tutela ambiental, possibilita que o membro ministerial dê concretude aos anseios da sociedade, acelerando a discussão e investigação ante o quadro de inércia governamental. É possível que o gestor público se sensibilize com a problemática verificada e, desde logo, adote as providências cabíveis, a exemplo da intensificação de fiscalizações ambientais, dotação de estrutura mínima aos órgãos ambientais e a quantificação/reparação do dano ambiental muitas vezes observado.

Cumprе mencionar, também, algumas características do Inquérito Civil: a dispensabilidade; a ausência de contraditório; a não intervenção do Poder Judiciário e a exclusividade do Ministério Público.

³⁶ MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Ação Civil Pública**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. p. 80

³⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004, p. 134

³⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo)**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 44

³⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo)**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 44

O Inquérito Civil é dispensável na medida em que, para a propositura da ação civil pública, caso o membro do Ministério Público já tenha, por outros meios, coligido elementos suficientes, não necessita instaurá-lo, conforme artigo 1º, parágrafo único, da Resolução n. 23, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Por ser desprovido de sanções, inaplicável a observância do princípio do contraditório durante o trâmite do Inquérito Civil, à semelhança do Inquérito Policial. Entretanto, uma vez versada matéria relativa a políticas públicas, mister se faz a participação do investigado, visando a que se alcance o consenso, bem assim para instar e imprimir uma reflexão ao responsável a ajustar a sua conduta à legislação em vigor.

Saliente-se que, durante todo o curso do Inquérito Civil, este procedimento não é gravado pela reserva de jurisdição, de forma que, à exceção dos casos em que a prova pretendida estiver protegida pelo sigilo constitucional (ex: quebra de sigilo bancário), não se há de submetê-lo a controle do Poder Judiciário.

Os direitos a serem protegidos pelo Inquérito Civil não são exclusivos para a tutela de interesses difusos e coletivos⁴⁰, sendo lícita sua instauração inclusive para apurar lesão ou ameaça de lesão a direito individual indisponível.

Concluindo a investigação, se o órgão de execução do Ministério Público entender que não há lesão ou ameaça a direitos ou interesses aos quais lhe seja atribuída a tutela, deverá proceder ao arquivamento do Inquérito Civil, remetendo os autos ao órgão hierárquico superior da instituição ministerial para a sua homologação ou rejeição da promoção de arquivamento. Caso seja rejeitado o arquivamento, outro membro será designado para presidir o Inquérito, já que os membros do Ministério Público gozam da garantia constitucional da independência funcional, razão pela qual, formada sua convicção fundamentada, não são obrigados a alterar a posição jurídica firmada.

1.3.2 Procedimento preparatório

A Resolução n. 63/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público, objetivando a padronização e uniformização taxonômica e terminológica nas unidades do Ministério Público da União e dos Estados, fez a distinção entre os diversos procedimentos extrajudiciais cíveis e, juntamente com o Inquérito Civil, disciplinou as hipóteses de instauração e tramitação do Procedimento Preparatório e Procedimento

⁴⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo)**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 43.

Administrativo.

De acordo com esta resolução, Procedimento Preparatório é o “procedimento formal, prévio ao ICP [Inquérito Civil] que visa apurar elementos para a identificação dos investigados ou do objeto”. O procedimento preparatório, por sua vez, é instaurado quando as informações ainda estão “cruas”, ou seja, existem notícias de irregularidades, mas os fatos ou a sua autoria não estão claros, ou não é claro se a investigação dos fatos é de atribuição do Ministério Público.

Em vez de instaurar um inquérito civil, o promotor opta por instaurar um procedimento preparatório, que pode, depois de reunidas mais informações, se transformar em inquérito civil, ou mesmo redundar diretamente na propositura de uma ação, caso os fatos e autores fiquem bem definidos durante seu trâmite. A regulamentação deste instrumento extrajudicial está prevista no artigo 2º, parágrafos 4º a 7º da Resolução n. 23/2007.

O prazo para conclusão deste procedimento é de 90 dias, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez, em caso de motivo justificável. Vencido este prazo, o membro ministerial promoverá o seu arquivamento, ajuizará ação civil pública ou o converterá em inquérito civil (artigo 2º, parágrafos 6º e 7º da Resolução n. 23/2007).

Também tem finalidade este procedimento extrajudicial para intervir nas políticas públicas, haja vista que sua instauração tem inegável força coercitiva e política, conforme disposto sobre a instauração do Inquérito Civil.

É certo que tanto o inquérito civil como o procedimento preparatório podem ser instaurados pelo Ministério Público por iniciativa do promotor ou por requisição ou representação de pessoas físicas, jurídicas ou de outros órgãos, que forneçam, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor. Nesses procedimentos, o Ministério Público pode ouvir pessoas, requisitar documentos, realizar perícias, entre outras atividades, para verificar a veracidade ou não da notícia. Os inquéritos civis e os procedimentos preparatórios recebem um número dentro da instituição, através do qual é possível acompanhar internamente seu trâmite.

1.3.3 Procedimento administrativo

Nos termos da Resolução n. 63/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público, Procedimento Administrativo:

[...] é o procedimento destinado ao acompanhamento e fiscalizações, de cunho permanente ou não, de fatos e instituições e de políticas públicas e demais procedimentos não sujeitos a inquérito civil, instaurado pelo Ministério Público, que não tenham caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

É, portanto, o procedimento administrativo outro instrumento extrajudicial do qual o Ministério Público pode se valer para garantir a implementação das políticas públicas, além de acompanhar situações específicas, como, por exemplo, após a homologação do compromisso de ajustamento de conduta em que se avençou termos para recuperação de dano ambiental. O instrumento serve para o acompanhamento dos atos destinado à efetivação da tutela ambiental, não havendo mais discussão quanto ao conteúdo, isso porque houve a pactuação anterior e foram examinados aspectos sobre a legitimidade e cabimento do TAC.

Além disso, constata-se que o procedimento administrativo pode ser exitoso instrumento à disposição do Ministério Público para garantir a implementação das políticas públicas. A mera instauração do procedimento, com a constante fiscalização do membro do Ministério Público, pode ser bastante para que o administrador público dê especial atenção à atividade fiscalizada, em ordem a que atenda aos direitos tutelados pelo Ministério Público.

Portanto, diferentemente do Inquérito Civil (objeto delineado) e do Procedimento Preparatório (objetos e fatos ainda a serem delineados), o Procedimento Administrativo é ferramenta extrajudicial indutora de atos fiscalizatórios afetos ao Ministério Público para garantir a tutela de direito difuso ou individual homogêneo devidamente esclarecido. Exemplo disso se dá quando o Promotor de Justiça, valendo-se de sentença que determinou obrigação de fazer consistente em disponibilizar recursos materiais a um órgão ambiental, pratica atos de verificação necessários à implementação, subsidiando informações relacionadas a eventual descumprimento.

O objetivo do procedimento administrativo é dar formalidade à atuação do membro do Ministério Público, o qual não pode, no campo abstrato e genérico, praticar atos que não sejam públicos, publicados e providos de formalidades essenciais ao acompanhamento pelas partes, terceiros interessados, sociedade em geral e órgãos correicionais. O Procedimento Administrativo está, em verdade, fundamentado no princípio da publicidade, a teor do artigo 37, da Constituição Federal.

1.3.4 Recomendação

O instrumento denominado recomendação tem previsão na Lei Complementar 75/93 (artigo 6º, inciso XX), na Lei 8.625/93 (artigo 27, parágrafo único, IV, última parte) e na Resolução n. 23 do CNMP (artigo 15).

Frischeisen conceitua a recomendação como

“instrumento de atuação do Ministério Público que tem o objetivo de prevenir a responsabilidade da Administração e informá-la sobre eventuais deliberações do Ministério Público (como a instauração de Inquérito Civil ou propositura de Ação Civil Pública), nos mesmos moldes das notificações previstas no art. 867 do Código de Processo Civil.”⁴¹

Gomes dispõe que:

A recomendação consiste num ato formal não coercitivo dirigido ao investigado [do Inquérito Civil], no qual é expressamente traduzida a vontade da ordem jurídica pelo Ministério Público, que toma posição e sugere a realização de determinada conduta referente a um caso concreto, com o escopo de atingir finalidade de interesse público primário com propósito expresso ou subjacente na Constituição e nas leis.⁴²

A doutrina não converge sobre o momento em que a recomendação poderá ser expedida. Pondera-se se há necessidade da instauração prévia de uma investigação ou não. Mazzilli entende que “a expedição de recomendações pressupõe uma prévia investigação (dentro de um inquérito civil) ou uma prévia discussão dos fatos (dentro de audiência pública)”⁴³. Sob outra perspectiva, Rodrigues assenta que “nada impede que a recomendação seja feita fora de uma investigação, ou até inicie o inquérito civil.”⁴⁴ A prática, todavia, orienta que há necessidade da prévia instauração de procedimento, o qual poderá ser o Inquérito Civil, Procedimento Preparatório ou até mesmo em Procedimento Administrativo, já que os documentos que ensejam a recomendação devem estar autuados em algum procedimento formal, em observância às normas de dados internos de cada Ministério Público.

⁴¹ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 138

⁴² GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 237

⁴³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004. p. 160

⁴⁴ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 80

No tocante aos destinatários, ao revés do conceito trazido por Frischeisen, há o entendimento de Ferrarezi, o qual sustenta que “poderá ser destinada à orientação de órgãos públicos, órgãos privados ou mesmo pessoas físicas. Não está correto o entendimento de que a recomendação somente poderá ser dirigida órgãos públicos.”⁴⁵

As recomendações não têm caráter obrigatório; no entanto, implicam ao seu destinatário o dever de apresentar resposta por escrito, bem como promover a imediata e adequada divulgação (Lei 8.625/1993, artigo 27, inciso IV, última parte).

As recomendações, desde que fundamentadas e pautadas nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, devem ser observadas pelo destinatário, visto que o seu acatamento, em muitas vezes, evitará o ajuizamento de uma ação civil pública. Frise-se que este instrumento possui força coercitiva para induzir o responsável pelas políticas públicas não implementadas a mudar seu comportamento.

Mazzilli também ressalta que, “além da força moral ínsita às recomendações, também têm elas uma não menor força política.” Nesse sentido, prossegue o autor em atenção à teoria dos motivos determinantes:

Considerando que as recomendações obrigam os agentes públicos a responder fundamentadamente ao Ministério Público, apresentando as razões políticas ou jurídicas que justificam determinada ação ou omissão, cria-se uma relação jurídica de vinculação aos motivos determinantes que pode municiá-lo de fundamento para acionar o controle jurisdicional caso comprovada a improcedência técnica, a falsidade ou ilegalidade do que for invocado para justificar a conduta administrativa.⁴⁶

Os apontamentos de Fontes sobre a utilidade das recomendações são no sentido de que:

(...) no mais das vezes, têm sido utilizadas dentro da lógica jurisdicional, simplesmente com o objetivo de evitar o ajuizamento de ações; em geral, os membros do Ministério Público só recomendam aquilo que consideram possível de obter na Justiça, de maneira coercitiva. Trata-se de lamentável redução de um instrumento que pode ter uma significação política relevante, alcançando resultados mais significativos do que os obtidos com os processos judiciais⁴⁷

⁴⁵ FERRARESI, Eurico. **Inquérito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 100

⁴⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil. 2. ed. rev., ampl. e atual.** São Paulo: Saraiva, 2000. p. 415-416

⁴⁷ FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da Administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 153-154

Rodrigues⁴⁸ também comunga do entendimento de que as recomendações têm ampla abrangência, podendo ser feitas ainda que o seu objeto não possa ser exigido judicialmente, como no caso de recomendação para adoção de medidas que estão sob o juízo discricionário do administrador público. No entanto, não é salutar que o membro disponha de instrumento de coerção a que, posteriormente, em caso de não acatamento, não poderá judicializá-lo, visto que estaria atuando para tentar que o destinatário cumpra aquilo que a lei não determina.

Assim, recomendação é um instrumento extremamente adequado para o Ministério Público intervir nos comportamentos estatais, como bem observou Frischeisen 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.”⁴⁹

1.3.5 Audiências Públicas

A previsão do referido instrumento vem inserta no inciso IV, do parágrafo único do artigo 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/93), cabendo ao Ministério Público promover audiências públicas, de forma a pluralizar o debate e publicizar à sociedade temas que afetem os direitos sociais e individuais indisponíveis. No entanto, tal possibilidade não é exclusiva da instituição, razão por que outras podem fazê-lo, a exemplo do Poder Legislativo, que constantemente o faz para discutir a compreensão da sociedade acerca da proposição de projetos de lei.

As audiências públicas, no âmbito do Ministério Público, foram melhores delineadas na Resolução n. 82/2012, do Conselho Nacional do Ministério Público, aprovada em 29 de fevereiro de 2012, que previu em seu artigo 1º:

Compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade, na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento, para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais ou para prestação de contas de atividades desenvolvidas.

⁴⁸ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 81.

⁴⁹ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 150

O instrumento goza de caráter meramente consultivo, auxiliar e não deliberativo, visto que as opiniões externadas na audiência não vinculam a atuação do membro Ministério Público, condutor da solenidade, o qual goza de independência funcional. Nesse sentido, é a previsão contida no artigo 7º da Resolução:

As deliberações, opiniões, sugestões, críticas ou informações emitidas na audiência pública ou em decorrência desta terão caráter consultivo e não-vinculante, destinando-se a subsidiar a atuação do Ministério Público, zelar pelo princípio da eficiência e assegurar a participação popular na condução dos interesses públicos.

O escopo deste instrumento extrajudicial é a coleta de informações para a atuação do membro do Ministério Público, o que, por si só, pode conduzir o responsável pela suposta lesão ou ameaça a direito a espontaneamente ajustar a sua conduta à lei (resolvendo o problema extrajudicialmente), ante a publicização realizada pela demanda. Por exemplo, designada audiência pública para coletar elementos hábeis a instruir inquérito civil que investiga a ocupação desordenada dos espaços e passeios público, o próprio administrador pode reforçar as ordens e autuações fiscalizatórias após conhecer o debate pelo Ministério Público e a contribuição da sociedade sobre o tema.

Aliás, sobre a importância da audiência pública, retrata Ferraresi⁵⁰:

Não basta ao Ministério Público postular a condenação do Poder Público a implantar toda a sorte da política social, como o fornecimento de tratamento médico e entrega de medicamentos a toda e qualquer pessoa, indistintamente. O conhecimento da problemática orçamentária torna-se parte integrante do debate. Os sujeitos da relação processual precisam ter consciência de que as necessidades sociais são infinitas, ao passo que os recursos públicos são finitos. Nos processos coletivos, todos os operadores do direito são colocados à prova, uma vez que as decisões não se baseiam em juízos técnicos, mas sim em critérios sociológicos e políticos. Por este motivo a importância das audiências públicas como forma de aproximação dos operadores do direito com o corpo social, fazendo com que a discussão não se limite ao âmbito técnico-processual, mas sim, atenda aos escopos sociais e políticos do processo.

Referido autor salienta que a audiência pública é um instrumento importante para o debate com a comunidade a respeito dos interesses prioritários e, de acordo com o que foi apurado, o agente ministerial poderá direcionar a sua atuação, movendo as ações coletivas nas áreas mais urgentes da comunidade, “libertando-se, assim, da atuação

⁵⁰ FERRARESI, Eurico. **O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas**. Revista APMP, ano XIII, n. 49, janeiro a abril de 2009, São Paulo, 2009. p. 24

centrada exclusivamente no material que lhe é dirigido por meio de representações, muitas vezes de cunho político-eleitoreiro e vazias de conteúdo.”⁵¹

Gordillo, a seu turno, discorreu sobre outras funções da audiência pública

“a) permite ao administrador verificar objetivamente a razoabilidade da medida administrativa; b) é um mecanismo idôneo de formação de consenso de opinião pública a respeito da juridicidade e conveniência de uma atuação do Estado; c) garante a transparência dos instrumentos decisórios do Estado; d) é um elemento de democratização do exercício do poder; e) é um modo de participação cidadã na gestão da coisa pública, concretizando os princípios políticos e constitucionais da democracia participativa; f) tem uma importante função preventiva, pois pode evitar os prejuízos causados por uma intervenção administrativa inadequada.”⁵²

As lições de Mazzilli são no sentido de que a audiência pública é um instrumento valioso de democracia participativa⁵³. Ante a relevância deste instrumento extrajudicial, seria importante que a legislação estabelecesse expressamente o dever de comparecimento para os apontados responsáveis pela prática apontada como lesiva ou ameaçadora dos direitos coletivos, ao menos para os agentes públicos, contribuindo, assim, para a efetividade do instrumento. Entretanto, tal previsão não é disposta na regulamentação trazida pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

1.3.6 Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta

Indubitavelmente, trata-se de um dos mais importantes instrumentos de atuação do Ministério Público, cuja previsão é disposta no artigo 5º, §6º da Lei 7.347/85, por meio do qual as partes se comprometem, perante o membro ministerial, a cumprirem determinadas cláusulas, reparando o fato ensejador da investigação ou a compensar danos e prejuízos já causados, mediante ajuste consensual.

Diferentemente dos demais mecanismos de atuação do Ministério Público, referido instrumento pode ser tomado extra ou judicialmente, sendo este firmado perante o juiz, já

⁵¹ FERRARESI, Eurico. **O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas**. Revista APMP, ano XIII, n. 49, janeiro a abril de 2009, São Paulo, 2009. p. 25

⁵² GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo: la defensa del usuário y de administrado**. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo, 1998, t. 2 p.XI-9 apud RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 84.

⁵³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004. p. 157

no bojo da ação civil pública. Entretanto, uma vez que o trabalho se cinge à atuação extrajudicial do Ministério Público, apresentar-se-ão digressões relativas aos TAC's celebrados em sede que não a judicial.

Saliente-se que o TAC vem se destacando em diversas áreas, sobretudo com a égide conciliatória emanada do Novo Código de Processo Civil. A defesa do meio ambiente ganha especial relevo com o instrumento, isso porque a morosidade dos processos judiciais é algo de difícil solução, apesar de muitas tentativas de técnicas de decisões coletivas ou mediante fixação de regime de repercussão geral. Diante desse quadro de inefetividade da tutela, a composição extrajudicial, além de oferecer alternativas para a resolução de conflitos, contribui sensivelmente para o descontingenciamento do Poder Judiciário, tornando-se uma via alternativa cada vez mais utilizada pelo Ministério Público para a superação do excesso de formalismo visualizado pelo transcurso de uma ação judicial.

Impende destacar que o compromisso de ajustamento de conduta (nomeclatura 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. 211⁵⁴ 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.

Aponta-se como precedente do TAC o parágrafo único, do artigo 55, da Lei dos Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), que, anteriormente ao ECA e ao CDC, já previa que “valerá como título executivo o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público”.

O instrumento também foi inserido no corpo da Lei de Crimes Ambientais, através da Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001, que acrescentou o artigo 79-A, disciplinando a celebração de termos de compromisso pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

O compromisso de ajustamento de conduta é uma forma de solução consensual e extrajudicial, realizada pelos órgãos públicos, destinado a colher, do causador do dano, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, não fazer ou de indenizar,

⁵⁴ O art. 211 da Lei Federal nº 8.069/90 estabelece que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

mediante o qual assume o dever de adequar sua conduta às exigências legais, e, em não o fazendo, sob pena de incidirem sanções fixadas no próprio termo de ajustamento de conduta, estabelecidas de forma voluntária.

Conforme previsão normativa do CNMP, a teor do artigo 1º, da Resolução 179/2017:

O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

A doutrina também aborda sobre o instituto, e, segundo Freitas, pode ser definido como um ato jurídico assumido por uma pessoa física ou jurídica com o compromisso de conduzir ou reconduzir o bem degradado ao seu *status quo ante*⁵⁵.

Segundo Rodrigues⁵⁶, o TAC pode ser definido como:

[...] uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.

No mesmo sentido, Milaré defende que o TAC “destina-se a prevenir o litígio (propositura de ação civil pública) ou a pôr-lhe fim (ação em andamento), e ainda dotar os legitimados ativos de título executivo extrajudicial ou judicial, respectivamente, tornando líquida e certa a obrigação reparatória”. Do entendimento exposto, repara-se que, em matéria ambiental, o compromisso de ajustamento de conduta busca não só a reparação de uma possível ocorrência de dano, como também a recuperação do equilíbrio ambiental, de modo a cessar, recompor, adaptar ou corrigir os efeitos negativos sobre o bem natural⁵⁷.

Sobre conteúdo e forma, importante destacar que o compromisso de ajustamento deverá observar todos os requisitos de validade exigidos de um ajuste extrajudicial, obrigatoriamente contendo o nome e qualificação do responsável, a determinação de

⁵⁵ FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação do dano**. São Paulo: Editora: Revista dos Tribunais, 2005. p. 87-88

⁵⁶ RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002, p. 297

⁵⁷ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p. 1401

reparação do dano, em razão da indisponibilidade do direito violado. Deverá proporcionar o esclarecimento dos fatos investigados, a fim de que se possa identificar as obrigações que serão estipuladas, bem como prever a multa cominatória no caso de descumprimento.

Apesar da independência funcional conferida aos membros do Ministério Público pela Constituição Federal, tal não pode ser considerada absoluta, de forma que os integrantes devem observar, quanto à disponibilidade do direito, a regra insculpida no §1º, do artigo 1º, da Resolução n. 179, do CNMP:

Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.

O compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial. O instrumento, portanto, pode ser firmado através de procedimento desvinculado de qualquer ação, formando título executivo extrajudicial, no decorrer do inquérito civil.

Nesse sentido, Vieira⁵⁸ aduz:

O compromisso simplesmente substitui a fase de conhecimento do processo judicial, pois deve refletir o mesmo conteúdo esperado na prestação jurisdicional, caso houvesse a ação e fosse ela procedente, desfrutando, da mesma forma, de eficácia executiva.

Assim, formado o título executivo extrajudicial, os colegitimados ou próprios lesados individuais perdem o interesse processual em propor ação de conhecimento para pedir a formação de título de que já disponham, por força do compromisso já firmado.

Impende mencionar que o compromisso de ajustamento de conduta reclama sempre a reparação integral do dano e possui como objeto a conformação da ofensa do bem às exigências da lei vigente ao momento da ocorrência da ameaça ou da violação do direito transindividual. Destaca-se a novel e importante possibilidade de se celebrar

⁵⁸ VIEIRA, Fernando Grella. **A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta.** In: **Ação Civil Pública. Lei 7.347/85– 15 anos.** (coord. Edis Milaré), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 279

compromisso de ajustamento de conduta na tutela da probidade administrativa, consoante §2º, do artigo 1º, da Resolução do CNMP:

É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Dessa forma, a resolução do Conselho Nacional do Ministério Público trouxe previsão que colide com o §1º, do artigo 17, da Lei de Improbidade Administrativa, cabendo ao Superior Tribunal de Justiça – a quem compete a interpretação da legislação federal – uniformizar a jurisprudência e aclarar sobre a possibilidade de celebração de composição na tutela da probidade administrativa. Por ora, vige a possibilidade encartada na mencionada resolução.

Sobre a legitimação para firmar o TAC, tem-se que podem (i) Ministério Público, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, além de alguns órgãos públicos sem personalidade jurídica, como é o caso de certos Procons; (ii) não podem, definitivamente, tomar o TAC do compromitente as associações civis, as fundações privadas e os sindicatos; (iii) existe controvérsia sobre a legitimidade para autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas firmarem o TAC⁵⁹.

A legitimidade ampla dada ao Ministério Público é reconhecida tanto pela doutrina como pela legislação constitucional e infraconstitucional, haja vista à instituição ser atribuído constitucionalmente (art. 129, III da CF/88) a promoção da tutela de interesses coletivos ou difusos de qualquer natureza. Consoante o entendimento de Hugo Mazzilli, essa tutela, função precípua do órgão ministerial, deve ser exercida em nome do Estado. No tocante à legitimidade passiva, ou seja, quem figura como compromissado ou interessado no Termo de Ajustamento de Conduta, nos termos do art. 5º, § 6º, da LACP, é a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado responsável por um dano, bem como ameaça a interesse difuso ou coletivo.

Em geral, o compromisso é celebrado na fase de conclusão do inquérito civil, ou seja, após a delimitação do dano e da possibilidade de o obrigado se submeter à solução negociada. Assim, desde que o fato esteja devidamente esclarecido em qualquer fase do inquérito civil, geralmente instruído com perícia, o presidente poderá propor adequação de

⁵⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25ª ed. ver. Ampl. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, p. 433

sua conduta às exigências legais, fixando-lhe o cumprimento das obrigações necessárias à tutela inibitória, ressarcitória ou de remoção do ilícito.

Uma vez constatado o cumprimento das obrigações assumidas no ajuste, e desde que a celebração do mesmo tenha abrangido a totalidade dos fatos e das pessoas investigadas no inquérito civil, impõe-se o encerramento da investigação ensejando o arquivamento, já que, com o cumprimento do compromisso, não mais se justifica a eventual propositura de ação civil pública, ou de ação de execução.

Após a celebração do termo de ajustamento de conduta, este passa pela apreciação do órgão de superior instância dentro do Ministério Público, sendo que - em sendo o TAC homologado – a responsabilidade de fiscalizar o efetivo cumprimento do TAC recai ao órgão responsável que firmou o ajuste.

Nesse sentido, de acordo com Édis Milaré⁶⁰, o acompanhamento periódico da execução deverá ser feito nos mesmos autos e, decorridos os prazos avençados, ou no seu termo final, será providenciada a notificação de compromitente para comprovação do cumprimento das obrigações assumidas, sem prejuízo da realização de quaisquer diligências especialmente técnicas, quando for o caso, a critério do presidente do inquérito civil.

Como foi dito, visando à consecução de seu objetivo, o termo de ajustamento possui cláusula de prazos para o cumprimento das obrigações estabelecidas entre o causador do dano e o Ministério Público. Caso as obrigações não forem cumpridas no prazo estabelecido, o infrator fica sujeito à multa e à imediata execução, em razão de que o instrumento possui eficácia de título executivo extrajudicial. Despicienda é, portanto, a necessidade de se ajuizar ação de conhecimento, bastando o início da fase executória.

Por derradeiro, constatado o cumprimento das obrigações contidas no termo de ajustamento de conduta, na forma, prazo e condições fixadas serão elas consideradas extintas, devendo ser promovido o seu arquivamento, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.347/85.

⁶⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p. 1408

CAPÍTULO 2

MINISTÉRIO PÚBLICO, SUSTENTABILIDADE E TUTELA AMBIENTAL

A atuação profícua do Ministério Público na defesa do meio ambiente é o que se espera para dar cumprimento à missão constitucional outorgada pela Constituição Federal e legislação federal dela decorrente. A instituição possui instrumentos judiciais e extrajudiciais para alcançar a sustentabilidade ambiental, ainda que essa seja uma tarefa árdua, sobretudo porque o tema da sustentabilidade e tutela ambiental ganharam corpo apenas há poucas décadas.

A legitimação para a defesa de direitos difusos e individuais homogêneos enseja ao Ministério Público o dever de acompanhar a evolução das matérias ambientais, observar os protocolos e tratados assumidos mundialmente, examinar novos estudos relacionados aos impactos ambientais e, sobretudo, estar conectado aos anseios da sociedade para atuar com celeridade contra condutas nocivas ao meio ambiente que impactam a saúde das pessoas nas cidades.

Por isso, para que o Ministério Público cumpra seu mister com excelência, necessário se faz que haja a compreensão histórica da responsabilidade da instituição com o tema da sustentabilidade e da tutela ambiental. O estudo dos temas por parte dos membros da instituição – e a posterior difusão à sociedade – garante a reunião de ideias e pluralização do debate, bem como observa os fenômenos ambientais ao logo do tempo, não se limitando às questões pontuais locais. É imperioso observar a questão ambiental a partir do estudo da sustentabilidade e tutela ambiental.

2.1 Concepção histórica da sustentabilidade

O comportamento humano ganha especial relevo quando relacionado à sua interação com o meio ambiente. Diante de suas escolhas, essa ação poderá implicar efeitos, sejam eles nefastos ou benéficos à preservação para as futuras gerações. Com relação à ação humana e sua imbricação com a sustentabilidade, temos a importante reflexão:

A concepção de que a natureza é um mero meio colocado à serviço do homem, levado às últimas consequências, deprecia a humanidade radicada em cada ser humano, pois pode colocar o ser humano contra a natureza e contra si mesmo, com o risco de comprometer a capacidade de providência da natureza para o

acesso a recursos de que o próprio homem necessita para viver. Felizmente, o ser humano tem a faculdade de conscientizar sua própria força de intervenção e de alteração do entorno natural, inclusive para discernir que tal intervenção pode resultar em um processo de deterioração para o próprio planeta e, assim, mudar suas escolhas e projetos políticos. Por isso, aliado à dignidade da pessoa humana, surge a sustentabilidade como novo paradigma para que se possa fomentar uma qualidade de vida sadia para as gerações presentes e futuras, assegurando a perpetuidade da vida humana⁶¹.

Com o surgimento do estudo sobre a sustentabilidade, tem-se que referida terminologia vem ganhando espaço decorrente de esforços empreendidos entre países, os quais realizam inúmeras conferências internacionais sobre o tema. Apesar disso, o senso comum ainda se refere ao termo sem saber da amplitude de seu conceito, isso porque a evolução jurídica tem demonstrado a adesão de novos estudiosos sobre a temática.

É certo que o termo sustentabilidade, numa análise menos dogmática, reflete a ideia de necessidade da existência humana em manter uma condição de sobrevivência ecologicamente saudável. Lado outro, é fácil concluir e ter a consciência excludente de sustentável, a saber, energia não renováveis, lixões, degradação ambiental etc. A sustentabilidade, todavia, sobrepuja essa compreensão rasa.

Não obstante grande maioria da doutrina sustente que o conceito de sustentabilidade começou a ser construído em 1972, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em Estocolmo na Suécia, a ideia de sustentabilidade, conforme relata Boff⁶², “já possui uma história de mais de 400 anos, que poucos conhecem”.

Bosselmann⁶³ - a analisar a perspectiva histórica – informa que o “termo sustentabilidade foi inventado durante o Iluminismo”, cuja origem se deu em decorrência de uma crise ecológica no final da Idade Média, ocasionado pelo desmatamento devido o acentuado aumento da economia na época. Nessa perspectiva, mencionada Portilho⁶⁴:

o Pós-Fordismo se caracteriza por um hipercapitalismo que comercializa o acesso não só aos bens materiais, mas principalmente às experiências culturais

⁶¹ SANTOS, Rafael Padilha dos; STAFFEN, Márcio Ricardo. O fundamento cultural da dignidade da pessoa humana no constitucionalismo e sua relação com a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável. Disponível em <http://domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/814/507>. Acesso em 16/05/2019

⁶² BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é - E o que não é**. 2º Ed., Rio de Janeiro: Vozes: 2013, p. 31

⁶³ BOSSELMAN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando o direito e a governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 34.

⁶⁴ PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 81

transformadas em commodities: viagens, turismo global, parques e cidades temáticos, centros de entretenimento, moda, culinária, decoração, esportes, bem-estar, música, cinema, TV, entretenimento mediado eletronicamente, etc.

Diante do pensamento liberal-individualista que dominou vários séculos, em que a proteção à propriedade e às liberdades individuais se sobrepujava, foi ocasionado também durante todo esse período um sentimento humano de apropriação dos recursos naturais, destinados eminentemente ao desenvolvimento e industrialização.

É certo que o Estado Liberal, interferindo minimamente na vida social, trouxe muitos benefícios ao desenvolvimento, sobretudo o progresso econômico acentuado, propiciando as condições necessárias para o surgimento da Revolução Industrial. De fato, referido movimento foi responsável por um desenvolvimento sem precedente na História⁶⁵.

Freitas evidencia que o crescimento econômico, com desrespeito ao direito fundamental ao ambiente limpo e ecologicamente sadio, provoca danos irreparáveis ou de difícil reparação. Assenta que o homem não pode exercer o papel de asteroide destruidor e nada criativo, pois o planeta não corre grande perigo (os insetos, por exemplo, sobreviveriam ao aquecimento global mais intenso); no entanto, a humanidade poderá ser extinta, em função do aumento exagerado da poluição e da temperatura, fenômenos com inegável componente de culpa humana⁶⁶.

Sobreleva mencionar que, nessa perspectiva histórica, é possível que, entre o século XIX e a metade do século XX, a legislação vigente à época (tratados) destinava-se à proteção dos recursos naturais, tendo em conta a finalidade puramente econômica⁶⁷. É dizer: não havia consciência ecológica apta a fundamentar a proteção jurídica.

A partir das décadas de cinquenta e sessenta, foram iniciadas discussões esparsas sobre a questão ambiente. Em razão das crescentes dúvidas quanto ao destino de planeta, “a partir da década de 60, iniciou-se uma conscientização de que os recursos naturais eram finitos, e o homem precisava cuidar do meio ambiente para garantia de sua própria vida e das gerações futuras”⁶⁸.

⁶⁵ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia: o processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no Estado democrático de direito**. p. 101

⁶⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 44

⁶⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **O caminho para a Sustentabilidade**. In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (org). *Debates Sustentáveis: Análise Multidimensional e Governança Ambiental*. 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2015. Disponível em: www.univali.br/ppcj/ebook. Acesso em: 16 de maio de 2019. p. 9-27

⁶⁸ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.133-

Em 1970, reuniu-se um grupo de cientista de vários países, sediado na cidade de Roma, dedicados a estudar os dilemas atuais e futuros do homem, o que restou conhecido como Clube de Roma, propondo soluções para os complexos problemas decorrentes da crescente pressão que a explosão demográfica já exercia sobre o equilíbrio dos ecossistemas do planeta e sobre os recursos não-renováveis. O Relatório, gerado a partir do encontro, denominado de “Os limites do crescimento”, levou a ONU a ocupar-se do tema anos mais tarde⁶⁹.

Com o final da Segunda Guerra Mundial (ano de 1945), ficou evidente a esgotabilidade dos recursos naturais, tendo em vista a aceleração desordenada da produção agrícola e, principalmente, da produção industrial, de maneira que se tornou perceptível a necessidade de se encontrar um modelo de desenvolvimento que não ameaçasse a vida no planeta. Evidenciou-se a finitude dos recursos, a contaminação do solo e das águas, a perda da biodiversidade, a superpopulação, em suma, os limites da terra e o modo de vida insustentável que se levava.

O cenário de ameaça à continuidade da vida humana e dos gravíssimos problemas ambientais, impulsionou a convocatória para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também denominada de Declaração de Estocolmo, eis que realizada nesta cidade, na Suécia, em junho de 1972. Sobre o período, escreveu STAFFEN⁷⁰:

A apreensão com os limites do crescimento integra a própria história da tutela ambiental. Já na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo, realizado no ano de 1972, a preocupação compartilhada foi a necessidade de aliar o desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais. No primeiro princípio dessa convenção, constou que “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiente de tal qualidade que permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar, e tem solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.

A partir das discussões encetadas durante o evento, há de se ressaltar que houve o reconhecimento do direito fundamental à vida em ambiente sadio, conferindo ao ser humano a incumbência de proteger e melhorar o meio ambiente para as futuras

153, Jan/Abr. 2016, p.135-136

⁶⁹ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é- o que não é**. 2ª ed., Petrópolis: Vozes, 2013. p. 32

⁷⁰ STAFFEN, Márcio Ricardo. Hermêutica e Sustentabilidade. in Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade [recurso eletrônico] / organizadores Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Denise Schmitt Siqueira Garcia ; Diego Richard Ronconi... [et al.]. – 1. ed. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2013, disponível em <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em 17/05/2019

gerações. O princípio n. 4 da Declaração de Estocolmo é nesse sentido⁷¹:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiente de tal qualidade que permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar, e tem solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras [...]

O evento foi o grande marco internacional do surgimento de um ramo da Ciência Jurídica do Direito Ambiental. A partir daí, ocorreu a proliferação da legislação ambiental bem como sua constitucionalização em um grande número de países, a exemplo da Espanha⁷². Frise-se, entretanto, que, no Brasil, o grande marco do surgimento do Direito Ambiental foi somente a partir da edição da Lei nº 6.938, em 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e que começou a tratar os recursos ambientais de forma integrada, introduzindo no ordenamento jurídico os primeiros instrumentos destinados à preservação ambiental.

Real Ferrer ressalta a Conferência como a primeira onda ambiental, significando o primeiro impulso político⁷³. Ele destaca que:

Los principios de la Cumbre se abren espacio en los ordenamientos. Por primera vez, la comunidad internacional organizada toma una postura común frente a las agresiones que sufre el Planeta. Irrumpe como nuevo paradigma la necesidad de establecer límites al crecimiento⁷⁴.

Após a realização da conferência de Estocolmo, houve sucessivas reuniões internacionais sobre temas conexos como população (Bucarest, 1993), alimentos (1974), assentamentos humanos (Vancouver, 1976), Recursos Hídricos (Mar Del Plata, 1977) e desertificação (Nairobi, 1977). Daí decorreram vários informativos e documentos produzidos por organismos estatais e internacionais incentivando o aprimoramento da

⁷¹ ONU. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> Acesso em: 17 de maio de 2019

⁷² A legislação espanhola ganha destaque com a Constituição de 1978, porquanto, talvez a única a prever em seu texto a expressão qualidade de vida. Dispõe seu art. 45: Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”, estabelecendo que o poder público deve velar “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. Vide: España: Constitución Española. Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf. Acesso em: 10 de junho de 2016

⁷³ REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. p. 479

⁷⁴ REAL FERRER, Gabriel. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿Construimos juntos el futuro?** Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos. Itajaí, v. 17, n. 3, 3º quadrimestre de 2012, p. 310-326. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 17 de maio de 2019. p. 315

legislação relativa ao tema.

Bodnar ressalta que, a princípio, o foco das discussões se referia ao desenvolvimento, especialmente dos países mais pobres, de modo que a pauta ecológica indiretamente era abordada. Conferia-se um valor muito significativo ao desenvolvimento enquanto bem jurídico a ser fomentado também em escala mundial⁷⁵.

Destaca-se, também, valioso ponto abordado no encontro, a saber, “[...] o reconhecimento de que a maioria dos problemas ambientais são motivados pelo subdesenvolvimento, onde milhares de pessoas estão vivendo abaixo de níveis mínimos de uma sobrevivência digna”⁷⁶.

A ONU, já no ano de 1986, editou declaração específica, intitulada como Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, por intermédio da Resolução n. 41-128, em que estabelece:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados⁷⁷.

Freitas destaca que o Relatório de Brundtland⁷⁸ foi e é extremamente importante, um progresso histórico digno de nota. Todavia, indispensável o aperfeiçoamento do conceito de sustentabilidade, para além da tríade (1) desenvolvimento, (2) necessidade das gerações presentes e (3) não comprometimento das gerações futuras. Nessa senda, faz-se necessário adotar um conceito de Sustentabilidade eminentemente valorativo e multidimensional, que não se resume ao suprimento das necessidades⁷⁹.

⁷⁵ BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição**, Revista Jurídica Cesumar, v. 11. n. 1. jan-jun 2011. p. 325-343

⁷⁶ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **O caminho para a sustentabilidade**. p. 12. Disponível em <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book202015%20DEBATES%20SUSTENT%C3%81VEIS%20AN%C3%81LISE%20MULTIDIMENSIONAL%20E%20GOVERNAN%C3%87A%20AMBIENTAL.pdf> Acesso em 17 de maio de 2019

⁷⁷ ONU. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Resolução n. 41/128, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-ao-desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 17 de maio de 2019

⁷⁸ Traz, também, a definição de desenvolvimento sustentável, como foi proposta pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CMMAD - da Organização das Nações Unidas - ONU, no texto “Nosso futuro comum”, também denominado de Relatório de Brundtland, elaborado entre 1983 e 1987: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (COMISSÃO, 1991, p. 46)

⁷⁹ REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Eletrônica Direito e Política,

No ano de 1992, a Organização das Nações Unidas sediou, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92 ou Cúpula da Terra⁸⁰.

O resultado da conferência, materializado num relatório, produziu um conceito mais abrangente e completo de sustentabilidade. No princípio n. 4, da declaração do Rio, estabeleceu-se que, “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente deste”.

Houve a apresentação, na oportunidade, da “Agenda 21”, consistente num amplo plano de ação elaborado como forma de aplicação global – nacional e localmente – por organizações integrantes do Sistema das Nações Unidas, Governos e membros da sociedade civil para cada área onde a atividade humana causa impactos ao meio ambiente. Este complexo documento compõe-se de 40 capítulos e 115 áreas de ação prioritária, inferindo-se, no âmbito de suas prioridades, a busca pelo desenvolvimento sustentável, o combate à pobreza, a preocupação com a saúde humana, a necessidade de cooperação entre os países a fim de se evitar a contínua degradação ambiental, dentre outros objetivos⁸¹.

A conferência de 1992 foi classificada por Real Ferrer como a segunda onda do direito ambiental, ampliando o conceito de ambiental, com superação do enfoque demográfico, conduzindo à percepção de que, para a solução dos problemas ambientais, inegavelmente deve haver o enfrentamento dos componentes de desenvolvimento e pobreza. Destaca-se:

Desde el punto de vista conceptual, una de las grandes aportaciones de la Cumbre es la “ampliación de lo ambiental”, la oportuna superación del enfoque demográfico como único o, al menos, mayor desafío al ecosistema, para orientar la preocupación hacia algo mucho más amplio como es el modelo de desarrollo. Se abre paso la constatación de que los problemas ambientales deben inexorablemente ser abordados incluyendo, además del factor demográfico, los componentes desarrollo y pobreza, con los que forma un todo inseparable⁸².

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011, p. 472-505. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em 17 de maio de 2019

⁸⁰ ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em 17 de maio de 2019

⁸¹ ONU. Agenda 21. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 17 de maio de 2019

⁸² REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental**. p. 352. Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688> Acesso em 17 de maio de 2019

Portanto, não é demais considerar que, a partir da ECO-92, a noção de desenvolvimento sustentável passou a fazer parte de muitos documentos oficiais da Organização das Nações Unidas, sendo este um tema de relevante importância na programação das ações das Nações Unidas .

Outro momento de relevo que marca a evolução da concepção de sustentabilidade foi a Conferência Mundial Sobre o Meio Ambiente de 2002, ocorrida em Joanesburgo (África do Sul), também conhecida como Rio+10, ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, evidenciando enfoque maior no desenvolvimento sustentável, reconhecendo a importância de ampliar a solidariedade humana, instamos a promoção do diálogo e da cooperação entre os povos e civilizações do mundo.

O objetivo principal do evento foi discutir soluções já propostas na Agenda 21, estabelecida na reunião do Rio de Janeiro, para que não se pudesse ter aplicabilidade restrita à seara governamental, mas refletindo a importância pelos cidadãos, realizando uma agenda 21 local, de modo a implementar o que foi discutido em 1992⁸³.

A partir da conferência Rio+10, houve a integração das três dimensões da sustentabilidade mais doutrinariamente consideradas: a ambiental, a social e a econômica. Bodnar⁸⁴, sobre o tema, pontua:

[...] um conceito integral de Sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Joanesburgo, quando restou consagrada, além da dimensão global, as perspectivas ecológica social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla.

Referido autor ressalta, ainda, que, somente a partir de Joanesburgo, passou-se a ser adequado utilizar-se a expressão “sustentabilidade”, em vez de “desenvolvimento” qualificado pelo “sustentável”, pois, a partir daí, consolidou-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ao outro, mas todos complementares e sinergicamente ligados⁸⁵.

A Conferência de Joanesburgo é classificada por Real Ferrer como a terceira onda em que, apesar de se consolidar a expressão “sustentabilidade”, houve certa indiferença

⁸³ Disponível em www.mma.gov.br/estruturas/ai/arquivos/decpol.doc. Acesso em 17 de maio de 2019.

⁸⁴ BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11824/1661>. Acesso em 17 de maio de 2019.

⁸⁵ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. p. 110

ao tema. Reflete:

Quedarán pendientes, en todo caso, aspectos esenciales que tendremos que ordenar y que tienen que ver también con una sociedad más justa y sostenible. Aspectos tales como la corrupción, los movimientos financieros, la gestión de la información que circula en Internet o el tratamiento mundial de los derechos derivados de la propiedad intelectual sobre aspectos sensibles –como los productos farmacéuticos o los transgénicos– son asuntos a contemplar por su estrecha relación con el desarrollo sostenible. Otra cuestión latente, y no bien abordada, es el papel de las religiones en esta nueva dimensión de lo humano; la cuestión merece reflexiones. En todo caso, si la Cumbre progresa en lo apuntado y, al menos, sienta algunas bases conceptuales sobre la gobernabilidad ambiental, abriendo y alimentando este debate, habrá servido para algo. No esperemos a la quinta ola para atender lo inaplazable.⁸⁶

Prosseguindo sobre a concepção evolutiva, no dia 8 de setembro do ano de 2000, refletindo e baseando-se na década das grandes conferências e encontros das Nações Unidas, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, para declarar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O ponto 7 do acervo deliberou a necessidade de “garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente”⁸⁷.

Por derradeiro, considerando-se ser a quarta onda ambiental, e, portanto, marco importante para a compreensão da sustentabilidade, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20, com sede no Rio de Janeiro, no ano de 2012, abrindo espaço para a discussão da governança para a sustentabilidade, pelo que se fomentou a discussão sobre a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável, bem como a erradicação da pobreza⁸⁸.

Real Ferrer afirma que, nada obstante “a Declaração, produto da Conferência Rio+20, não maneje com precisão a distinção entre os conceitos das categorias Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade, o documento final direciona-se no sentido de que o desenvolvimento sustentável se torna meio e a Sustentabilidade, objetivo”⁸⁹.

⁸⁶ REAL FERRER, Gabriel. **¿Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ Novos Estudos Jurídicos. Itajaí. v. 17, n. 03, p. 310-316, 2012 Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413> Acesso em 17 de maio de 2019

⁸⁷ Disponível em <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio> Acesso em 17 de maio de 2019

⁸⁸ Disponível em http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em 17 de maio de 2019

⁸⁹ REAL FERRER, Gabriel; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade: Um novo paradigma para o Direito. Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6712/3833>. Acesso em 17 de maio de 2019

O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20 - foi aprovado na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada entre 25 e 27 de setembro do ano de 2015, em Paris/França.

Após ampla discussão, foram transformados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais também são também conhecidos como Agenda 2030⁹⁰. Consistem, em síntese, num audacioso plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal com mais liberdade, e reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global ao desenvolvimento sustentável. Outrossim, os ODS e suas respectivas metas estimularão a ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta (pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria).

Em uma análise da progressão técnico-jurídica do Direito Ambiental, Real Ferrer classifica-o nas seguintes fases:

- a) fase repressiva, em que os principais mecanismos consistiam em proibir e castigar as ações; b) fase preventiva, em que se percebeu que não bastava a sanção, mas se faz necessária a prevenção aos danos, com o surgimento de ferramentas e ações preventivas; c) fase participativa, em que se concluiu que a responsabilidade pela proteção ambiental é de toda a sociedade e não somente dos entes públicos; d) as técnicas de mercado e a internalização dos custos, em que surge a noção de que a proteção ambiental pode ser mais fácil de se atingir no controle de atos individuais e isolados, como a diminuição do consumo; e) as técnicas de integração, em que se discute a necessidade de regulação integradas por determinados processos, desde a obtenção das matérias-primas, até o seu destino final⁹¹.

Sobre o aproveitamento das Conferências Mundiais, Real Ferrer, Glarenapp e Cruz refletem que, muito embora os impulsos políticos (conferências) organizados pela ONU pareçam ser encontros marcados por oportunidades, para que os poderosos agentes transnacionais consigam aumentar o controle do poder econômico e político global, estes contribuíram de forma significativa para a inclusão da pauta sustentabilidade nos debates

⁹⁰ Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 17 de maio de 2019

⁹¹ FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791 Acesso em 17 de maio de 2019

nacionais e internacionais, de modo que abriram caminho para a reflexão do novo paradigma no mundo globalizado e transnacionalizado⁹².

2.2 Definição de sustentabilidade

Encontrar a definição de sustentabilidade, como dito anteriormente, não é um exercício simples. Diversos autores possuem concepção sobre o tema, sendo uns mais ou menos abrangentes. Por tal razão, expor-se-ão alguns conceitos e serão destacados aspectos principais da compreensão teórica envolvida no tema.

Canotilho⁹³ define que a sustentabilidade é um dos fundamentos do que chama de “princípio da responsabilidade de longa duração” e que implica a obrigação dos Estados e de outras organizações políticas de adotarem medidas de precaução e proteção em nível elevado para garantir a sobrevivência da espécie humana e a existência digna das futuras gerações.

Freitas destaca que se faz necessário o aperfeiçoamento do conceito de sustentabilidade proposto na Conferência Mundial para o Meio Ambiente, em Estocolmo (1972), para além da tríade desenvolvimento, necessidade das gerações presentes e não comprometimento das gerações futuras. Diante disso, é necessário adotar um conceito de sustentabilidade eminentemente valorativo e multidimensional, que não se resume ao suprimento das necessidades⁹⁴.

O autor destaca o seguinte:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito do bem-estar.⁹⁵

Boff afirma que o conceito adotado no Relatório de Brundtland, apesar de

⁹² REAL FERRER, Gabriel; GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. **Sustentabilidade: Um novo paradigma para o Direito.** Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/6712/3833>. Acesso em 17 de maio de 2019

⁹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional Português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo, SP: Saraiva, 2007. p. 57-130 Disponível em file:///D:/Usuarios/21828/AppData/Local/Temp/7182-19370-1-SM.pdf Acesso em 17 de maio de 2019

⁹⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 47

⁹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 41.

adequado, possui duas limitações: é antropocêntrico (só considera o ser humano) e nada diz sobre a comunidade de vida (outros seres vivos que também precisam da biosfera e de sustentabilidade)⁹⁶. O autor obtempera que, com frequência, ocorre certa falsidade ecológica ao se usar a palavra sustentabilidade, pois são sonogados problemas de agressão à natureza, de contaminação química dos alimentos e de marketing comercial apenas para vender e lucrar.

Dessa forma, apresenta a seguinte conceituação:

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que os bens e serviços naturais sejam mantidos e enriquecidos em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução⁹⁷.

A sustentabilidade, segundo Real Ferrer, deve ser vista de forma diferente pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assevera, por um lado, que os países desenvolvidos devem buscar soluções para a diminuição do impacto de seus modos de vida sobre o planeta. Com relação aos países em desenvolvimento, acredita que o Direito Ambiental é um direito do desenvolvimento, baseado na sustentabilidade. Sua vocação imediata não pode ser outra que o ensaio de modelos econômicos e sociais que permitam a redução da pobreza e melhora da qualidade de vida de seus habitantes, sem exercer uma desproporcionada pressão sobre o meio ambiente⁹⁸.

Bodnar alerta que a preocupação da geração atual não deve ser a de apenas garantir às futuras gerações a mesma quantidade de bens e recursos ambientais. Pontua que a irresponsabilidade do ser humano gerou um desenvolvimento historicamente insustentável e já levou a atual geração à beira do colapso pela manifesta limitação de muitos bens primordiais para a vida plena. Assim, conclui que é fundamental que toda a inteligência coletiva e que todo o conhecimento científico acumulado estejam também a serviço do ser humano⁹⁹.

Souza destaca o pensamento de Enrique Leff ao assentar que o princípio da sustentabilidade surge como uma resposta à fratura da razão modernizadora e como uma

⁹⁶ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 107

⁹⁷ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 107

⁹⁸ REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del Derecho Ambiental**. p. 479. Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128/2688>

⁹⁹ BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição**. Revista Jurídica Cesumar, v. 11. n. 1. jan-jun 2011.p. 333.

condição para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada no potencial ecológico e em novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano¹⁰⁰.

É certo que o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade não guardam conceitos idênticos. O desenvolvimento sustentável consiste “no crescimento econômico de uma forma alternativa, conciliando às necessidades da sociedade e do ambiente, como meio para que seja possível obter o equilíbrio entre progresso, a industrialização, o consumo e o meio ambiente saudável. A sustentabilidade, por sua vez, é a concretização do processo de desenvolvimento sustentável, é o fim, é um macroprojeto multidimensional que busca um futuro melhor para a sociedade integrada no meio ambiente equilibrado¹⁰¹.

Nesse contexto, destaca-se a chamada sociedade de risco mundial, usando a terminologia apresentada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck. Apesar dos avanços promovidos pela revolução industrial, a sociedade de risco citada revela um estado de vulnerabilidade e de iminentes catástrofes ambientais, desencadeadas pelo permanente e insustentável crescimento econômico, assim como pelo modelo de produção e consumo da sociedade industrial. Sobre o tema:

Os riscos do desenvolvimento industrial são certamente tão antigos quanto ele mesmo. A pauperização de grande parte da população — o “risco da pobreza” — prendeu a respiração do século XIX. “Riscos de qualificação” e “riscos à saúde” já são há muito tema de processos de racionalização e de conflitos sociais, salvaguardas (e pesquisas) a eles relacionados. Mesmo assim, aos riscos que em seguida serão abordados em detalhe e que há alguns anos inquietam o público corresponde uma nova característica. No que diz respeito à comoção que produzem, eles já não estão vinculados ao lugar em que foram gerados — a fábrica. De acordo com seu feitio, eles ameaçam a *vida* no planeta, sob *todas* as suas formas. Comparados com isto, os riscos profissionais da industrialização primária pertencem a uma outra era.¹⁰²

Desta forma, destaca-se que a sustentabilidade é formada por um tripé (econômica, social e ambiental), conhecido como *triple bottom line* (people, planet, profit –

¹⁰⁰ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes e GARCIA, Heloisa Siqueira. **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. p. 19 Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Lineamentos%20sobre%20Sustentabilidade%20segundo%20Gabriel%20Real%20Ferrer%20-%20E-book.pdf>. Acesso em 17 de maio de 2019

¹⁰¹ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. **A Sustentabilidade no alumiar de Gabriel Real Ferrer: Reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica**. In: In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de, GARCIA, Heloisa Siqueira (Org.) **Lineamentos sobre Sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2013. p. 37-54. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Lineamentos%20sobre%20Sustentabilidade%20segundo%20Gabriel%20Real%20Ferrer%20-%20E-book.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2017

¹⁰² BECK, Ulrich. **Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade**. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 26

peças, planeta e lucro) os quais devem coexistir e interagir, com o fim de se atender às necessidades das gerações atuais, sem comprometer àquelas das gerações futuras. Há quem acrescente, ainda, à tríplice dimensão tradicional a dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá assegurar um futuro mais sustentável¹⁰³.

Freitas enfatiza que a multidimensionalidade da sustentabilidade decorre do fato de que tudo na natureza está interligado, ou seja, da inevitável conexão de seres e coisas. Assim, a sustentabilidade, longe de ser unilateral, só pode ser entendida como princípio multidimensional, de raízes biológicas e evolutivas, com desdobramentos sociais, econômicos, éticos e jurídicos¹⁰⁴.

Bodnar acentua que, na sociedade hipercomplexa, globalizada e altamente influenciada pela racionalidade econômica, a Sustentabilidade não é um dado, algo pronto, perfeito e plenamente conquistado. Trata-se, na verdade, de uma categoria ainda em fase de consolidação e que exige um agir construtivo e sinérgico de vários campos do ser humano¹⁰⁵.

Constata-se, portanto, que o conceito de sustentabilidade é de veras complexo, abarcando desdobramentos de multiformes disciplinas. Em razão da massiva movimentação comportamental do ser humano, bem como dos fenômenos naturais imprevisíveis, a definição de sustentabilidade se encontra em aberto e em plena evolução. Doravante, para fins da construção didática do presente trabalho, limitar-se-á aos aspectos ambientais derivados da sustentabilidade.

2.3 Dimensão ambiental da sustentabilidade e tutela ambiental

A preservação da vida, pela inegável superior importância com relação a outros direitos, reclama sejam envidados esforços, sobretudo porque, conforme esposado acima, os recursos ambientais são finitos e devem ser utilizados com parcimônia. A sustentabilidade, sob a ótica da dimensão ambiental, está relacionada com a proteção da qualidade ecológica do planeta, a fim de garantir a sobrevivência das atuais e futuras

¹⁰³ REAL FERRER, Gabriel. **¿Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ Novos Estudos Jurídicos. Itajaí. v. 17, n. 03, p. 320, 2012 Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413> Acesso em 17 de maio de 2019

¹⁰⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 72

¹⁰⁵ BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição**. p. 329. Disponível em <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/viewFile/1885/1262> Acesso em 29 de maio de 2019

gerações.

A dimensão ambiental ou ecológica da sustentabilidade relaciona-se à insustentabilidade ambiental, à crise do meio ambiente instalada pelo resultado do vertiginoso crescimento e busca pelo crescimento econômico em detrimento dos recursos naturais existentes. Aliás, sobre o desenvolvimento desmedido, a seguinte reflexão se impõe:

A ideia de desenvolvimento, no entanto, deve ser visualizada criticamente. Se o “desenvolvimento” for relacionado apenas a considerações quantitativas, resultará em prejuízos à humanidade, pois é preciso que seja compatível com a dignidade da pessoa humana. Partindo-se da Teoria Crítica da Sociedade, vinculada à Escola de Frankfurt e representada por Max Horkheimer, Theodor Adorno e Herbert Marcuse, pode-se prever que o desenvolvimento não deve cair na ânsia do capitalismo predatório representado pela economia de mercado liberada, que pressupõe cultura de massa, consumismo incontrolado e impossibilidade de autonomia individual, alavancando um processo de desumanização. O acréscimo da palavra “sustentável” depois da palavra “desenvolvimento” tem o poder de evitar tal predomínio da racionalidade tecno-econômica¹⁰⁶.

Na concepção de Ferrer, é de se indagar quem será feliz com um ar irrespirável, rios fedendo, vegetação devastada e com os animais extintos. É impossível coexistir qualidade de vida com meio ambiente desequilibrado.¹⁰⁷

Colacione-se, também, as palavras de Faladori¹⁰⁸:

[...]la sustentabilidad ecológica incluye también el mantenimiento de los recursos naturales abióticos y lo que se denomina integridad climática, que no es otra cosa que un clima con la menor interferencia humana posible. En su conjunto, la sustentabilidad ecológica corresponde al concepto de conservación de la naturaleza, en el sentido de naturaliza externa al ser humano. El criterio para medir la sustentabilidad ecológica, aunque eso sea técnicamente imposible, está dado por el concepto de integridad, o naturaleza sin modificaciones hechas por el ser humano. Así, cuanto más cerca se está de la naturaleza intocada o prístina, más ecológicamente sustentable es; cuanto más humanamente modificada esté la

¹⁰⁶ SANTOS, Rafael Padilha dos; STAFFEN, Márcio Ricardo. **O fundamento cultural da dignidade da pessoa humana no constitucionalismo e sua relação com a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável**. Disponível em <http://domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/814/507>. Acesso em 17/05/2019

¹⁰⁷ FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ – Eletrônica. p. 312. Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413> Acesso em 17 de maio de 2019

¹⁰⁸ FALADORI, G.: Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, núm. 12, juliodici, 2002, El Colegio Mexiquense, A.C., México. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/111/11112307.pdf>> Acesso em 20 de maio de 2019. p. 5.

naturaleza, menor sustentabilidad ecológica habrá. Al final, a pesar de las diferentes posiciones, la medida es siempre la naturaliza no humana y, por lo tanto, la posición de los preservacionistas que defienden la menor transformación de la naturaleza se constituye en la brújula que orienta.

No âmbito do ordenamento jurídico interno, a dimensão ambiental da sustentabilidade está prevista no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ao garantir as atuais e futuras gerações o direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, o constituinte de 1988, ante a relevância do bem jurídico tutelado – meio ambiente – determinou a obrigação ao poder público e a toda sociedade o dever de preservá-lo, não apenas para as atuais gerações, que dele usufruem no presente, mas especialmente para que as futuras gerações possam desfrutar de um meio ambiente saudável em todos os aspectos. Há, portanto, uma missão destinada à solidariedade intergeracional.

A dimensão ambiental da sustentabilidade reclama a adoção de um congraçamento de nações visando à adoção de soluções de ordem global, incentivando o consumo consciente dos recursos naturais, de modo a manter as condições que possibilitam a vida no planeta, reduzindo a utilização de combustíveis fósseis e poluentes, a substituição de recursos não renováveis por renováveis, a adoção de políticas de conservação de energia, entre outros.

Na compreensão de José Afonso da Silva, trata-se da “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”¹⁰⁹.

Também sobreleva mencionar que a tutela do bem jurídico ambiental pela Constituição é tratada como de natureza difusa¹¹⁰, ou seja, o bem jurídico ambiental é de uso comum de todos, sendo marca a indivisibilidade. Sobre o tema:

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 19

¹¹⁰ A previsão legal é dada pelo artigo 81, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 8.078/90 (Código Brasileiro de Defesa do Consumidor): Art. 81 - A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único - A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

O dispositivo [225 da CF] reconhece que sobre o bem ambiental incide o interesse de toda a coletividade (como resulta evidente, por exemplo, na qualidade do ar atmosférico). Ao mesmo tempo em que reconhece a incidência do interesse social e o regime de direito público na regulação dos bens jurídicos ambientais, a norma constitucional limita substancialmente o poder de disposição dos indivíduos (particulares) em relação aos mesmos. [...] O ordenamento jurídico ambiental é um bem de uso comum do povo. Toda a sociedade é titular de tal direito, incidindo sobre os bens ambientais uma multiplicidade de interesses (patrimoniais e não patrimoniais, individuais, coletivos e difusos)¹¹¹.

Sobre a disciplina dos direitos difusos, Barbosa Moreira¹¹², traz que

A expressão “interesses difusos” não adquiriu até agora sentido preciso na linguagem jurídica, sugerindo duas notas essenciais ao conceito de interesse difuso, uma pertinente ao sujeito e outra ao objeto. No que tange ao sujeito, o interesse não pertence à pessoa determinada ou a grupo nitidamente delimitado. Eis aqui o ponto. Ao ver do processualista, a titularidade do interesse encontrar-se-ia em um grupo cujos membros seriam de difícil ou impossível determinação. Ademais, isto é de se sublinhar, inexistiria um necessariamente um vínculo jurídico entre estes componentes do grupo, ao contrário do que ocorre, v.g., com uma sociedade anônima. Do ângulo do objeto, o interesse refere-se a um bem individual, de tal sorte que a satisfação de um elemento do grupo implicaria a satisfação dos demais.

A tutela jurídica sobre o meio ambiente encontrava raízes antes do advento da Constituição Federal de 1988, isso porque a Lei nº 6938/1981, recepcionada pela normal constitucional, já dispunha sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, preocupando-se em estabelecer uma relação de colaboração e fiscalização recíproca entre o Poder Público e a sociedade em relação à educação ambiental. Ademais, já havia o Código Florestal, o Código de Caça, o Código de Águas e o Código de Mineração.

Imperioso destacar a maneira pela qual o Poder Público deve exercer o seu dever fundamental de proteção do ambiente, consoante o § 1º do artigo 225:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

¹¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: Introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Editora Sairava, 2014. p. 323.

¹¹² BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **A legitimação para a tutela dos interesses difusos no direito brasileiro**. In: Temas do direito processual. 3 série, São Paulo: Editora Saraiva, 1964. p. 67

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

No tocante à tutela penal, somente com o advento da Lei n. 9.605/1998¹¹³, o legislador ordinário conseguiu sistematizá-la, criando a figura da responsabilidade penal da pessoa jurídica, com a finalidade de atuar de maneira repressiva no combate à degradação ambiental¹¹⁴.

Por derradeiro, correlacionado com o direito urbanístico, e com nítida atuação para preservação do meio ambiente, destaca-se o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). A política urbana nacional, desenvolvida através de conceitos trazidos pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores, tem fundamental importância para o planejamento das cidades, de forma a construir um ambiente saudável para as presentes e futuras gerações.

O direito à cidade sustentável encontra expressa previsão do Estatuto da Cidade, merecendo especial atenção de toda a sociedade, pois a percepção dos impactos ambientais, em sua maioria, se verificam na cidade. A cidade é o lugar criado artificialmente para propiciar aos seus habitantes, das presentes e futuras gerações, uma boa qualidade de vida.

¹¹³ Lei datada de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

¹¹⁴ Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade

Para Fiorillo¹¹⁵:

a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, caput), bem como garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º.

Os incisos I, II e III do art. 4º, que preveem, respectivamente, a utilização de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; de planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e de planejamento municipal, relacionam-se à diretriz prevista pelo art. 2º, inciso I (direito a cidades sustentáveis), por intermédio da qual, por sua vez, é realizado o objetivo da política urbana.

A relação intrínseca que se estabelece entre instrumentos, diretrizes, objetivos e princípios constitucionais norteadores da atividade econômica permite ao intérprete concluir que a implementação do Estatuto da Cidade tem a defesa do meio ambiente como pressuposto lógico e necessário.

Por fim, ainda no que se refere ao direito a cidades sustentáveis, não é demais registrar que o legislador fez expressa menção à justiça intergeracional, que pretende garantir que as futuras gerações possam usufruir dos recursos de que dispõem as presentes (artigo 2º, inciso I).

Em linhas gerais, essas são as normas atinentes à defesa ambiental no ordenamento jurídico vigente, ressaltando-se que, dentro do pacto federativo e distribuição de competência, Estados e municípios poderão legislar sobre especificidades locais em matéria ambiente, competindo-lhes – através do sistema instrumental – promover a tutela ambiental, dando concretude aos preceitos da Constituição Federal e os pactos assumidos pela República perante os organismos internacionais e outras nações.

Não há dúvida, conforme a Constituição Federal, ao dispor que podem legislar, em matéria de proteção do meio ambiente, a União, os Estados e o Distrito Federal. Esses entes políticos têm competência legislativa concorrente sobre “florestas, caça, pesca,

¹¹⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 341.

fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”¹¹⁶, bem como sobre “responsabilidade por dano ao meio ambiente”¹¹⁷.

Os municípios, a seu turno, receberam autorização constitucional para “legislar sobre assuntos de interesse local”¹¹⁸ e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”¹¹⁹. É dizer, detêm o poder de legislar em matéria ambiental, desde que se trate de matéria de caráter local ou, então, para complementar as normas jurídicas promulgadas pela união e estados. A competência administrativa para a tutela ambiental (competência de implementação), âmbito do poder de polícia, a Carta Magna atribuiu, de forma comum, à união, estados, Distrito Federal e municípios o poder-dever de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”¹²⁰ e preservar as florestas, a fauna e a flora”¹²¹.

¹¹⁶ CF, artigo 24, inciso IV

¹¹⁷ CF, art. 24, inciso VIII

¹¹⁸ CF, art. 30, inciso I

¹¹⁹ CF, art. 30, inciso II

¹²⁰ CF, art. 23, inciso VI

¹²¹ CF, art. 23, inciso VII

CAPÍTULO 3

A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA SUSTENTABILIDADE **AMBIENTAL**

3.1 Atuação extrajudicial do Ministério Público para promoção de políticas públicas ambientais

A materialização das políticas públicas pelo Estado são destinadas a cumprir os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição Federal¹²², aos quais se acresce o princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da CF), sobretudo no que diz respeito à concretização dos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção, caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não basta a previsão pela Carta Magna, devem ser realizadas ações tendentes à concretização dos direitos consagrados como basilares da República Federativa do Brasil.

Impende asseverar que a implementação das políticas públicas ambientais deve se dar da forma mais ampla possível, estando a elas vinculados constitucionalmente todos os órgãos do Estado, inclusive o Judiciário, cuja função será a de se intrometer beneficentemente diante de eventual omissão. Considerando que toda atividade política exercida pelos Poderes Executivo e Legislativo deve ser consetânea com a Constituição, caberá ao Poder Judiciário, podendo ser provocado pelo Ministério Público, analisar e dirimir, em qualquer situação, se os atos de governo estão de acordo com os comandos constitucionais relativos à gestão ambiental.

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep¹²³ aduz que:

¹²² Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹²³ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. NERY JÚNIOR, Nelson e MEDAUAR, Odete. **Políticas Públicas Ambientais: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 163

(...) É do Poder Executivo que se extrairá a ideia de políticas públicas ambientais como toda iniciativa pública organizada, dotada de planos, metas e instrumentos próprios para gerir o meio ambiente (...) do Poder Legislativo advém a instrumentalidade normativa, pois é do poder normativo que se extrai o caráter impositivo das leis e dos princípios, efeitos da constitucionalização da matéria ambiental que conduz à jurisdicionalização das políticas públicas ambientais, o que resulta no dirigismo ambiental legal-normativo. Ao Poder Judiciário coube o poder-dever de controle, o que pode ser dar tanto no âmbito preventivo como no repressivo. É o que denominamos dirigismo ambiental judicial.

O Ministério Público tem legitimidade na busca pela implementação de políticas públicas ambientais, isso porque está vocacionado constitucionalmente a ser defensor dos interesses e direitos difusos, como é o direito ao meio ambiente equilibrado. Para Bonavides¹²⁴, o Ministério Público:

é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições [...] pedaço vivo da Constituição; órgão que o Executivo, mergulhado num oceano de podridão, num mar de lama, num abismo de miséria, desejara morto ou inibido para o desempenho de sua missão ética e saneadora das instituições.

Ao atuar na busca incessante pela implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Carta Magna, constitui-se o membro do Ministério Público como inegável agente de promoção social, preocupado em defender não apenas a legalidade e a constitucionalidade. Nesses termos, conforme Luciano da Ros¹²⁵:

Como é sabido, até o período anterior à Constituição de 1988, o Ministério Público exercia a dupla e dúbia função de representar judicialmente tanto o Estado quanto o interesse público, além de seu tradicional papel de acusador no processo penal. Conforme consta, ao longo do final dos anos 70 e início dos anos 80, em uma série de conferências nacionais da instituição, promotores e procuradores passaram a expor suas intenções de

¹²⁴ BONAVIDES, Samia Saad Gallotti. O Estado, o Ministério Público e o pluralismo jurídico. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Jacarezinho: Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro (FUNDINOPI), 2003, p. 350

¹²⁵ ROS, Luciano da. **Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação**. Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 1, 2009. p. 32 Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3850/3154>>. Acesso em 21 de maio de 2019

cada vez mais representarem um interesse tido como público, em detrimento das funções de representação judicial do Estado, não considerada, esta última, verdadeira vocação da instituição [...]. Essa encarnação de um suposto interesse verdadeiramente público seria acompanhada da devida atenção à tradicional função de promotor da ação penal, tida também como interesse público, eis que zelaria pela segurança e ordem públicas.

Ainda sobre a atuação do Ministério Público¹²⁶:

De fato, a Instituição trabalha em prol do interesse público, dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis, empreendendo toda sua energia na busca da concretização dos objetivos de justiça social e igualdade material preconizados na Carta Magna. Nesse sentido, feliz a expressão *Promotor de Justiça*, adotada em substituição a Promotor Público, representante de uma época em que a Instituição ministerial ainda encontrava-se atrelada à função executiva do Estado.

Com o fito de atender a essas relevantes atribuições, que lhe compete essencial participação nos rumos da sociedade, considera-se que o Ministério Público assumira um inegável papel político, embora desprovido de viés partidário, mas de propulsor junto à sociedade, na condução de negócios políticos estatais.

Para Tarin¹²⁷:

A mobilização da sociedade civil é um processo que deve ser construído pelos Promotores de Justiça e constitui uma das alternativas de efetivação da norma, uma vez que devemos considerar a conexão direito/poder como mecanismo de aprimoramento das relações sociais.

Os membros do Ministério Público, no exercício da tutela ambiental, atuam como verdadeiros “produtores sociais”, de modo a atender as demandas relacionadas à sustentabilidade, o que proporcionará melhoria da qualidade de vida

¹²⁶ FERREIRA, Ximena Cardoso. A atuação do Ministério Público na implementação de políticas públicas da área ambiental. Disponível em <https://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id377.htm> Acesso em 21 de maio de 2019

¹²⁷ TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: VILELLA, Patrícia (coord.). Ministério Público e políticas públicas. p. 59. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.o-ministerio-publico-e-a-busca-pela-inclusao-social-atuacao-no-ambito-das-politicas-publicas-the-public-prose.25635.html> Acesso em 21 de maio de 2019

e preservação do meio ambiente. Ao identificar uma omissão administrativa na elaboração e execução de políticas públicas ambientais, deverá exigir uma atuação positiva do Estado, visando garantir à sociedade a implementação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para exercício deste mister, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça elenca questões que precisam ser enfrentadas, todas de interesse imediato à realização daquilo que denominou “Projeto de Implementação Ambiental do Ministério Público¹²⁸”, a saber vontade política, especialização, independência, formação, aparelhamento, acompanhamento e dos indicadores de implementação.

As ponderações relacionam-se com o aprimoramento visando à efetiva atuação na tutela ambiental, pois necessita previamente aperfeiçoar e implementar a sua própria política de atuação, buscando alcançar legitimidade perante a sociedade e colocando-se como agente de transformação diante do quadro de inação muitas vezes verificado nas ações do Poder Público.

Aliás, agir perante a omissão do Poder Público não é atividade estranha ao Ministério Público, visto que para Frischeisen¹²⁹:

A função do Ministério Público não comporta somente a atuação para corrigir atos comissivos da administração que porventura desrespeitem os direitos constitucionais do cidadão, mas também a correção dos atos omissivos, ou seja, para a implantação efetiva de políticas públicas visando a efetividade da ordem social prevista na Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, havendo omissão do Estado, sendo esta incompatível com o ordenamento jurídico, uma vez que o próprio Poder Público poderá rever seus atos e agir desprovido de coerção, torna-se lícita a atuação pelos representantes do Ministério Público, mesmo que estes não tenham sido eleitos pelo voto popular, já que estão incumbidos, constitucionalmente, para o exercício ativo do controle

¹²⁸ Manual Prático da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente. São Paulo: Imprensa Oficial do estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p. 88-93

¹²⁹ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 80

jurisdicional, ou ainda, através de ferramenta extrajudicial, cabendo ao Ministério Público:

zelar para que sejam prioritariamente defendidos aqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade [...] E é meio para isso, entre outros, o combate à inércia governamental em questões como mortalidade infantil, falta de ensino básico, falta de atendimento de saúde, defesa do meio ambiente e do consumidor, ente outras prioridades, sendo um dos instrumentos mais poderosos para o desempenho das novas funções ministeriais o processo coletivo, usado com vistas a resgatar grande parcela da população, totalmente marginalizada dos benefícios sociais¹³⁰.

A Suprema Corte¹³¹ também possui entendimento sobre a atribuição do Ministério Público na propositura de ação visando à implementação de políticas públicas. Destaca-se:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SEGURANÇA PÚBLICA. LEGITIMIDADE. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. 1. O Ministério Público detém capacidade postulatória não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da [ação civil pública](#) para a proteção do patrimônio público e social do meio ambiente, mas também de outros interesses difusos e coletivos [artigo 129, I e III, da CB/88]. Precedentes. 2. O Supremo fixou entendimento no sentido de que é função institucional do Poder Judiciário determinar a implantação de políticas públicas quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

Portanto, a atuação do Ministério Público visa a suprir eventual omissão do Estado, estimulando os demais integrantes sociais, a exemplo das entidades

¹³⁰ MAZZILI, Hugo Nigro apud GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa: O Controle da Omissão Estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 52

¹³¹ STF – RE 367432 AgR/PR – Segunda Turma – Rel. Min. Eros Grau – Julgamento: 20/04/2010

governamentais ou as organizações da sociedade civil, bem como Conselhos Federais, Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, a fim de que promovam ou provoquem a criação e execução de políticas públicas para a promoção da sustentabilidade e a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.2 Instrumentos extrajudiciais para alcance da sustentabilidade ambiental

As mazelas decorrentes da ação e omissão humana quanto ao meio ambiente merecem urgente correção. Os problemas vivenciados sobretudo nas cidades devem ser objeto de atuação, pelo que deve o membro do Ministério Público utilizar os instrumentos postos à disposição para alcançar a sustentabilidade ambiental, garantindo à população a preservação a este direito essencial à vida digna.

Deparando-se o membro ministerial com uma notícia de dano ambiental a exemplo do despejo de lixo hospitalar em um rio, surge a necessidade de se dimensionar o nível da poluição e o risco à saúde (princípio da precaução). Imperioso, portanto, que determine a instauração do **inquérito civil**. Nele poderá requisitar perícias, estudos e informações detalhadas visando à quantificação do dano.

O Inquérito Civil é um importante instrumento destinado à reunião de fatos e, a partir dele, mecanismo de investigação para que a omissão ou o dano sejam individualizados com precisão e técnica. Sob a presidência do membro do Ministério Público, o Inquérito Civil permite a realização de diligências investigatórias com densidade, de forma que peritos sejam acionados para auxiliar na elucidação, inclusive sugerindo medidas a serem adotadas para a resolução da situação que conflita com a sustentabilidade ambiental. Portanto, além de se permitir a oitiva de eventuais causadores da poluição, também é possível requisitar dados tendentes à proposição de um futuro acordo visando à cessação de atividade poluidora.

O **procedimento preparatório**, em casos envolvendo fatos de menor complexidade, também auxilia o alcance da sustentabilidade ambiental. É que felizmente nem sempre são encontradas violações de grande extensão, as quais

demandariam perícia complexa. Há casos, a exemplo de disposição irregular de lixo nas cidades, que são visualizados numa simples vistoria determinada pelo membro do Ministério Público dentro do instrumento em exame. Assim, realizadas algumas oitivas conducentes à identificação do autor, o escopo do instrumento terá sido alcançado, qual seja, a individualização da situação, e, a partir dele, a solução será proposta pelo Ministério Público.

Também é possível utilizar o procedimento preparatório no caso de não estar delimitado, à primeira vista, o dano ambiental ou a situação envolvendo fato a que reclama a atuação pelo Ministério Público. Por exemplo, aportou na Promotoria de Justiça de um determinado reservatório de água que abastece a cidade estaria com problemas que poderia causar a contaminação da população. Tal fato exige uma verificação imediata com a determinação de uma inspeção; para tanto, o membro do Ministério Público poderá instaurar o procedimento preparatório para determinar a constatação. Caso a notícia não seja confirmada, determinará o arquivamento. Caso haja confirmação da notícia, a depender das circunstâncias, poderá o membro converter o procedimento preparatório em inquérito civil, utilizando técnicas mais complexas destinadas à verificação do fato, quem deu casa e propor a respectiva solução.

O membro do Ministério Público que deseja realizar projeto destinado à educação ambiental nas escolas e universidades pode executá-lo valendo-se do **procedimento administrativo**. Tal instrumento, como visto anteriormente, tem finalidade de acompanhar atividades finalísticas do Ministério Público e a execução de projetos que não demandem investigações (para estes deverá valer-se do Inquérito Civil ou Procedimento Preparatório, conforme for o caso). Sabe-se que a educação é a ferramenta de maior alcance social e, através dela, a compreensão da sustentabilidade ambiental ganhará corpo. Assim, contando com apoio de profissionais da educação, o procedimento administrativo será útil ao êxito pretendido.

Cita-se, também, como exemplo de atuação extrajudicial, para o alcance da sustentabilidade, a realização de **audiências públicas**. À exceção dos empreendimentos de consideráveis impactos ambientais que exigem a realização de

audiência pública pelos órgãos ambientais¹³², que são de caráter obrigatório, podem ser convocadas pelo Ministério Público sempre que a questão se torne conveniente para aferir os interesses em causa e as alternativas viáveis à solução dos conflitos. Como já tratado anteriormente, é importante meio de formação da convicção do Promotor de Justiça que conduz a investigação e, ainda, de legitimação da solução escolhida.

Em verdade, as audiências públicas¹³³ são instrumentos do exercício pleno da democracia, conduzindo à cidadania participativa, que obterá o alcance das finalidades do interesse público, sobretudo na tutela do direito ambiental, porque não se pode furtar da sociedade informações relevantes ao impacto dos empreendimentos, tampouco negar-lhe o direito de imiscuir-se nos rumos da política ambiental local.

As audiências públicas como instrumento de atuação ao alcance da sustentabilidade pelo Ministério Público diferem daquela exigida pelo CONAMA à autorização dos empreendimentos. Nesta, algumas vezes, o debate se limita a demonstrar especificamente a viabilidade do empreendimento objeto solenidade, ocorrendo, em alguns casos, apenas como forma de implementar o requisito, não se verificando um debate acurado de todas as vertentes. Ao revés disso, as audiências públicas de responsabilidade pelo Ministério Público estão impregnadas de outro jaez, pois servem verdadeiramente ao debate e à reunião de dados de todas as ordens destinadas à preservação do meio ambiente e, ainda, de perquirir soluções para determinada localidade.

Por ser um instrumento utilizado por membro do Estado, as audiências públicas devem ser manejadas com isenção e equilíbrio propícios à construção de elementos capazes de alterar a realidade daquela sociedade. A sensibilização social é inegavelmente maior, e proporcionar regularmente debate de ideias em uma comunidade permite com que temas ambientais sejam costumeiramente alvo da participação do povo, enriquecendo a temática e encontrando novos autores que se dediquem à pesquisa e à propositura de solução. Sem dúvida, a audiência pública é

¹³² Resolução 009, CONAMA. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html> Acesso no dia 22 de maio de 2019

¹³³ Instrumento disciplinado na Resolução 082/2012, do Conselho Nacional do Ministério Público

um dos mais valiosos instrumentos postos à disposição do Ministério Público na seara ambiental, pelo que sua utilização deve ser fortemente estimulada.

Os **compromissos de ajustamento de conduta**¹³⁴ têm como característica a transparência e consensualidade, permitindo que sustentabilidade ambiental possa ser corporificada pelo Ministério Público, assegurando à coletividade a fruição dos direitos assegurados na Constituição de 1988. Assim, fomenta a instituição ministerial a definição de políticas locais para o trato da questão ambiental, obrigando o Poder Público, mediante compromisso de ajustamento de sua conduta, à adoção das providências necessárias e adequadas ao cumprimento das finalidades do Estado Social de Direito. Como exemplo, a recuperação dos danos decorrentes da proibição de operação de lixões¹³⁵.

Sobreleva mencionar que a atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental está alicerçada na utilização dos mecanismos de composição voluntária. A estruturação do Ministério Público com Procuradorias e Promotorias Ambientais permitem a especialização do tema e, por consequência, que o membro seja dedicado unicamente à questão, otimizando o tempo para aplicação dos instrumentos em favor da coletividade.

Partindo, todavia, da premissa de que não houve a composição, o integrante do Ministério Público poderá expedir a **recomendação** para suspensão imediata da conduta a que se aponta danosa, e, em caso de inobservância, manejar a ação judicial para buscar a cessação da atividade ou conduta. A partir da demonstração do dano ambiental, utilizando-se também de suporte teórico e pericial em que sejam apontados os riscos ao meio ambiental e à sociedade, é provável que haja a composição voluntária visando à adequação aos termos da lei. Uma vez celebrado o termo de ajustamento de conduta, utilizando-se do Procedimento Administrativo, deverá o membro do MP fiscalizar o cumprimento da avença, garantindo, assim, a preservação da sustentabilidade ambiental.

3.3 Vantagens da atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental

¹³⁴ Resolução 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público

¹³⁵ Artigo 54, da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Assentadas as nuances que envolvem a atuação do Ministério Público no tocante à promoção de políticas públicas para a sustentabilidade ambiental, a reflexão que se propõe doravante é acerca das vantagens percebidas pela eleição de via não contenciosa, marcada pelo consenso e pela voluntariedade na composição visando ao alcance da sustentabilidade ambiental.

Sílvia Cappelli¹³⁶ já teve oportunidade de elencar as várias razões que motiva o membro do Ministério Público a repensar a opção pela via judicial:

a) *morosidade no julgamento das demandas* – mesmo reconhecendo-se a costumeira complexidade das ações civis públicas por envolverem a formação de uma prova altamente técnica, a qualidade de título executivo extrajudicial do compromisso de ajustamento, expressamente prevista em lei e confirmada pela jurisprudência, confere inegável vantagem à utilização do segundo, comparativamente à primeira.

b) É ainda preponderante a visão *privatista da propriedade, a opção pelos valores da livre iniciativa e do crescimento econômico em detrimento das questões ambientais nos arestos que apreciam a matéria;*

c) *maior abrangência do compromisso de ajustamento* do que da decisão judicial em face dos reflexos administrativos e criminais;

d) *menor custo*, já que o acesso à Justiça é caro (v. g. custo pericial, honorários advocatícios);

e) *maior reflexo social* da solução extrajudicial, ao permitir o trato de problemas sob diversas óticas: por ecossistemas e por bacias hidrográficas (promotorias regionais, temáticas e volantes), por assuntos (permitindo estabelecer prioridades, bem como a realização de audiências públicas e a intervenção da comunidade, o que resultará na obtenção de decisões consensuais e, conseqüentemente, maior efetividade do trabalho).

A atuação pela via judicial, outrora utilizada pelo Ministério Público com maior frequência, encontra arrefecimento após o amadurecimento institucional, sobretudo após o fomento realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, dando lugar à atuação resolutiva pelos membros da instituição por meio do agir extrajudicial.

¹³⁶ Atuação extrajudicial do MP na tutela do meio ambiente. p. 232-233. Disponível em https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1274905465.pdf Acesso em 21 de maio de 2019

Em primeiro lugar, assenta-se o **menor custo**. É consabido que as ações civis públicas ambientais são altamente custosas porque, em sua grande maioria, são aparelhadas por perícias de realização demorada e grande complexidade. Sob essa perspectiva, Gomes¹³⁷ pondera que os valores gastos com as perícias que seriam utilizados na esfera judicial, poderiam ser direcionados na concretização do objetivo pretendido no termo de ajustamento de conduta, lógica que pode ser utilizada na concretização dos objetivos pretendidos em outros instrumentos extrajudiciais.

Além disso, como lembra Gavronski¹³⁸, o custo das ações coletivas é demasiado para os réus, isso porque são responsáveis pelo custo da própria defesa, mesmo que eventualmente estejam . Ainda que a ação seja julgada improcedente, o legitimado coletivo (o que inclui o Ministério Público) não será condenado ao pagamento dos honorários advocatícios, custas e despesas processuais, não havendo, ao final, reversão do ônus da sucumbência.

Na seara ambiental, ante a necessidade de se perquirir dados em questões complexas, o custo será vultoso. Em muitos casos é necessária a reunião de dados que envolvem engenheiros ambientais, geólogos, zootecnistas, assistentes sociais etc. Empreendimentos de grande porte, por exemplo, exigem estudos minuciosos, que envolvem a força-tarefa de muitos profissionais, onerando sobremaneira o custo de uma perícia, daí porque a utilização da composição voluntária é inegavelmente mais benéfica à sustentabilidade ambiental.

Outro ponto que se considera como vantagem da atuação extrajudicial pelo Ministério Público é o **zelo pela aplicação das normas relativas à responsabilidade fiscal e planejamento orçamentário**. As questões resolvidas extrajudicialmente possibilitam ampla negociação sobre a forma e tempo de seu cumprimento, de modo que as questões orçamentárias levadas pelo responsável pela obrigação serão consideradas na escolha da alternativa para a garantia do direito tutelado pelo Ministério Público.

¹³⁷GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 251

¹³⁸GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 243.

Sobre o tema, vale ressaltar o que dispõe Gomes¹³⁹:

[...] não se olvide que é salutar o ajuste na medida em que se pode estabelecer expressamente a observância dos princípios e instrumentos da política orçamentária e da responsabilidade fiscal, de forma que haja o correto planejamento de metas e resultados a serem cumpridos com o propósito de não desequilibrar as contas públicas.

O membro do Ministério Público, que esteja conduzindo as negociações para dirimir a situação fática, porquanto imbuído da missão de defender a ordem jurídica, observará as normas financeiras, recomendações dos Tribunais de Contas e a situação financeira do destinatário do ajuste. Não se desconsidera que, no cumprimento de uma sentença, em vez de um termo consensual, poderá provocar – como instrumento de efetivação – sequestro¹⁴⁰ nas contas públicas, sem se consultar as normas atinentes à responsabilidade fiscal. Portanto, é muito mais vantajoso sob esse viés.

Uma sentença judicial, relativa a alguma tutela jurídica ambiental, transitada em julgado – que determine uma obrigação de fazer complexa e em prazo exíguo – certamente exigirá que o administrador adote medidas, algumas delas não previstas no orçamento aprovado. Tal cenário de imprevisão conduzirá ao remanejamento de verbas e, em alguns casos, infração às normas financeiras. Pode-se citar como exemplo um administrador público que somente desative o lixão após determinação judicial, devendo contratar, durante o exercício anual financeiro, serviço de aterro sanitário, que, como se sabe, é de custo elevado.

Há claramente outra vantagem da tutela extrajudicial sobre a processual: **a maior possibilidade de utilização de diversos ramos de conhecimento para encontrar a solução mais adequada ao caso concreto**. Vale ressaltar que a conexão do direito com a política e a economia é ainda maior quando se trata de questões que envolvam políticas públicas. E o membro do Ministério Público não pode ignorar, quando da celebração do acordo extrajudicial, a conjuntura econômica

¹³⁹ GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 251

¹⁴⁰ Artigo 301, do Novo Código de Processo Civil

momentânea, sobretudo os quadros de projeções de arrecadação contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Frischeisen¹⁴¹ salienta que

Esse espaço de negociação é importante porque nele poderão ser contempladas as grandes questões atinentes à implementação das políticas públicas, como temporais, orçamentárias e de conciliação entre as várias demandas existentes na sociedade, pela fixação de prazos necessários à implementação das exigências legais e eventuais adequações orçamentárias.

Gavrónski¹⁴² discorre que

o Direito possui um código próprio (lícito/ilícito) e, para decidir uma questão que lhe é posta, o magistrado, em uma sentença, deve-se pautar exclusivamente por estes códigos e não se influenciar pelos códigos da economia ou da política, sob pena de violação da autonomia do direito, ou seja, de corrupção do sistema.

Diferentemente de uma sentença, onde se decide coercitivamente a controvérsia, a formação do acordo induzirá certamente ao cumprimento voluntário. Sobretudo nos casos em que se alcança o consenso com o gestor público pela adoção dos instrumentos extrajudiciais, partindo do pressuposto que este assumiu voluntariamente a obrigação pautado na proporcionalidade, sem dúvida está mais propenso a cumpri-la de forma espontânea, se comparado às obrigações impostas em uma sentença judicial, na qual o modo e o prazo lhe foram impostos. O cumprimento da sentença, em tal caso, fatalmente será mais moroso, pois conta com a recalcitrância daquele que por ela foi obrigado a adotar uma conduta.

Sobre a temática, sustentou Fink¹⁴³ que:

Assumiu [a parte] voluntariamente obrigações possíveis. Ao assumi-las, em

¹⁴¹ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 133-134.

¹⁴² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p.189/190.

¹⁴³ FINK, Roberto Daniel. **Alternativas à ação civil pública ambiental** (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In MILARÉ, Edis (coord.) **Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 132

geral, terá passado por um processo de consolidação mental da importância dessas obrigações, tal forma que, ao cumpri-las em seu vencimento, o fará sem traumas. Não mais contra a sua vontade, mas pela sua vontade.

É de se destacar que tal postura, sobretudo quanto interligada à solução de complexas questões ambientais, evita que o ente seja punido e aplicada multa, fatalmente onerando a coletividade.

Avançando sobre as vantagens da solução extrajudicial a partir dos instrumentos disponíveis ao Ministério Público, a composição **preserva a imagem do administrador público**.

É certo que o ajuizamento de uma ação coletiva traz inegável abalo à imagem do administrador público, sobretudo em tempos de intenso jornalismo investigativo, ante a repercussão negativa deste tipo de ação, onde o Ministério Público inquina atos na gestão da coisa pública.

Por outro lado, será positivo à imagem do administrador público se assumir obrigação de forma extrajudicial contendo o mesmo objetivo que seria pleiteado numa ação movida junto ao Poder Judiciário, demonstrando boa vontade, respeito às leis e interesse em efetivar direitos dos administrados, adequando-se aos termos propostos pelo membro do Ministério Público dentro dos instrumentos de atuação extrajudicial para alcance da sustentabilidade ambiental.

Gomes¹⁴⁴ ressaltou:

[...] traz a melhora da imagem do administrador diante da sociedade. O desgaste político existente quando a administração é acionada no Judiciário porque descumpriu a lei é evidente. Mas o ajustamento de conduta celebrado espontaneamente demonstra vontade política do administrador em ajustar-se à vontade do detentor do poder político expressa na lei, o que resulta em dividendos na imagem perante a opinião pública.

Mister ressaltar que, ao assumir uma obrigação por meio de um instrumento extrajudicial de tutela coletiva, o responsável pela implementação de políticas

¹⁴⁴ GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa. O controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 251-252.

públicas não precisa, necessariamente, reconhecer a sua responsabilidade, e sim demonstrar o propósito de adotar conduta propositiva visando ao interesse público.

Gavronski¹⁴⁵ adequadamente pontua que nas técnicas extraprocessuais “a responsabilidade não se presume do consenso por meio delas estabelecido, ao passo que, na solução judicial de procedência, ela serve de pressuposto para a decisão.”

Por exemplo, com a propositura de uma ação civil pública para encerramento de um lixão, o Ministério Público aponta a responsabilidade e o descaso do administrador com o meio ambiente e a saúde dos administrados, enquanto que, na celebração de um termo de ajustamento de conduta, o gestor demonstra sua vontade em solucionar o problema e preocupação com os mesmos direitos, imprimindo à coletividade um sentimento positivo quanto à resolução dos conflitos de interesse.

Embora a conciliação seja possível dentro do processo judicial, e incentivada pelo novo Código de Processo Civil para que o juiz o faça a qualquer tempo¹⁴⁶, é certo que o procedimento ordinário, em especial em razão dos princípios da eventualidade e da impugnação específica, potencializa o dissenso entre as partes, dificultando sobremaneira a composição.

Gravronski¹⁴⁷, sobre isso, aduziu que

O mesmo efeito produzem os princípios da eventualidade (art. 300 do CPC) e do ônus da impugnação específica (art. 302, CPC), na medida em que obrigam o réu a alegar, na contestação, todas as possíveis defesas que tiver contra o pedido do autor, sob pena de preclusão consumativa. A circunstância de tais alegações se dirigem a um terceiro, o juiz, cuja posição não pode ser antecipada, tornam desaconselhável ao réu reconhecer como verdadeiras mesmo aquelas alegações do autor sobre as quais, em uma negociação, livre de preclusões e ônus, seria facilmente estabelecido o

¹⁴⁵ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p.182

¹⁴⁶ Artigo 359, CPC

¹⁴⁷ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 264/265.

consenso.

Por outro lado, a resolução de questões pelos instrumentos extrajudiciais, as quais dependem da concordância do responsável pela implementação de políticas públicas e que são caracterizadas pela informalidade bem como pela ausência de irreversibilidade de posturas adotadas, há maior possibilidade de se chegar a um acordo.

Foi esta a conclusão de Gavronski¹⁴⁸ :

A possibilidade de se realizarem várias reuniões, livres da sobrecarga da pauta judiciária, destinadas desde o início à autocomposição, e conduzida pelos debates orais sem o compromisso da irreversibilidade nas posições adotadas (o que tende a reduzir a animosidade dos envolvidos), sem preclusões ou confissões oponíveis juridicamente, é vantagem que em muito supera o formalismo que caracteriza o rito ordinário na identificação célere e satisfatória (porque construída com a direta participação dos interessados) de uma solução para a controvérsia relacionadas a direitos e interesses coletivos.

Outro ponto de reflexão que revela a vantagem do acordo extrajudicial em matéria ambiental decorre da ausência de prioridade do Poder Judiciário com as questões coletivas postas à sua apreciação. A vantagem, portanto, é **o descontigenciamento do Poder Judiciário**.

As metas impostas aos juízes e desembargadores, bem como a aferição da produtividade dos tribunais relacionam-se apenas com critérios quantitativos, e não qualitativos. Com isso, indubitavelmente os integrantes do Poder Judiciário não se veem estimulados a dar a devida atenção às ações coletivas, as quais, obviamente, exigem muito mais tempo do que a maioria das ações ordinárias, as quais, muitas vezes são de conteúdo repetitivo.

Sobre essa situação, Gavronski¹⁴⁹ apresentou a seguinte consideração:

Com notável acuidade, observou Boaventura de Souza Santos, em suas

¹⁴⁸ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 266.

¹⁴⁹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 215.

reflexões sobre o papel dos juízes nas sociedades contemporâneas, que o incremento da litigiosidade ‘agravou a tendência para a avaliação do desempenho dos tribunais em termos de produtividade quantitativa’ e essa tendência ‘fez com que a massificação da litigação desse origem a uma judicialização rotinizada com os juízes a evitarem sistematicamente os processos e os domínios jurídicos que obrigasse a estudo ou a decisões mais complexas, inovadoras ou controversas.’ Nada mais apropriado para a realidade forense das ações civis públicas no Brasil, cuja complexidade é muito superior à das demais ações ordinárias e mandados de segurança, frequentemente repetidos, pelo que acabam sempre por ter sua análise relegada a um segundo plano, posição incompatível com a sua importância social. A inexistência de critérios estatísticos compensadores termina por servir para oficializar o descaso com que são tratadas as ações civis públicas na organização judiciária brasileira, na medida em que desestimula os juízes a lhes dedicarem o tempo necessário, no qual poderiam julgar dezenas de ações repetitivas.

Por derradeiro, a vantagem da atuação extrajudicial que se aponta é **a maior possibilidade de satisfação da sociedade.**

O rol de legitimados ativos para manejar ações civis públicas para a tutela ambiental não é extenso, de modo que, salvo se o objeto puder ser tutelado por ação popular também, o cidadão não pode acessar o Poder Judiciário. E mais: o cidadão não pode, por si só, utilizar de instrumentos extrajudiciais para solução de situações fáticas, devendo ser representado por instituições vocacionadas à defesa, como é o Ministério Público.

Dessa forma, os principais interessados e afetados na solução do litígio – membros da sociedade – não participarão do processo para expor seus argumentos. Assim, numa contenda judicial, é possível que decisão não leve em consideração seus anseios, caso estes não sejam levados ao conhecimento do magistrado pelo autor da ação civil pública.

Em razão disso, na tutela extrajudicial, sobretudo com a realização de audiências públicas, as pessoas diretamente afetadas pela deficiência na implementação das políticas públicas ambientais terão voz para expor seus argumentos, de modo que sejam refletidos e levados em consideração, a exemplo

de eventual celebração de acordo ou no conteúdo de uma recomendação.

É neste sentido que Gomes¹⁵⁰ ressalta que:

[...] importante é a possibilidade de participação social na formulação do ajuste [incluirmos na formulação da recomendação e na participação das audiências públicas]. Não raro a sociedade civil organizada se dirige ao Ministério Público quando da notícia de possibilidade de celebração do termo de ajustamento de conduta, através de associações, sindicatos, etc., levando suas postulações para discussão e eventual inclusão no ajuste, o que reforça a legitimidade da interferência na administração da coisa pública.

Diante da possibilidade de maior discussão sobre o problema, os resultados atingidos extrajudicialmente certamente terão o condão de alcançar a satisfação das pessoas diretamente interessadas no problema, em vez de a sociedade aguardar vários anos por uma decisão judicial, passível de recurso e que não terá efetividade imediata como a composição voluntária. Portanto, muito mais vantajosa a atuação extrajudicial.

3.4 Exemplos de atuação extrajudicial desempenhado pelo Ministério Público destinados ao alcance da sustentabilidade ambiental

A seguir, serão expostos exemplos desenvolvidos pelas unidades do Ministério Público que, a partir da atuação extrajudicial, valendo-se dos instrumentos já explanados anteriormente, têm a finalidade de alcançar a sustentabilidade ambiental. Referidas iniciativas contribuem para fomentar a consciência de utilização racional dos recursos naturais e preservação do meio ambiente.

Destaca-se, de partida, o projeto desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso, denominado de “Água para o Futuro”¹⁵¹.

De execução conjunta com o Instituto Ação Verde e a Universidade Federal de Mato Grosso, o projeto tem a seguinte finalidade:

¹⁵⁰ GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 252

¹⁵¹ Disponível em <https://aguaparaofuturo.mpmt.mp.br/> Acesso em 29 de maio de 2019

busca, prioritariamente, garantir a segurança hídrica de Cuiabá e o abastecimento de água potável por meio da identificação, preservação e recuperação das nascentes. Com esse desiderato, equipes técnicas formadas por geólogos, hidrogeólogos, engenheiros florestais, engenheiros sanitaristas, biólogos, especialistas em sensoriamento remoto, entre outros profissionais, realizam trabalhos de campo, análises, pesquisas e atividades científicas diversas (identificação, caracterização, monitoramento etc.) vinculadas ao projeto, previstas no seu plano de ação.¹⁵²

A justificativa do projeto é a preocupação de possível escassez de água potável futuramente caso não haja intervenção imediata nas nascentes dos rios. A degradação ambiental realizada pela ação humana contribui para esse alarmante quadro. Os idealizadores do projeto esclarecem as razões determinantes:

Levantamentos prévios feitos pelo projeto já demonstram degradação em quase todas as nascentes existentes na área urbana de Cuiabá. Além da retirada da mata ciliar, a destinação inadequada de efluentes e a ausência de proteção física nos pontos de afloramento de água contribuem substancialmente para o esgotamento deste recurso, ou até mesmo para a inutilização do corpo hídrico, devido à alta concentração de poluentes.

A ineficiência ou a omissão do município no exercício de seu poder-dever de polícia - ao qual cabe fiscalizar as ocupações irregulares de áreas ambientalmente protegidas, inclusive nascentes -, a poluição e o uso irracional e clandestino da água causam interferências na disponibilidade do recurso natural e desequilíbrio na distribuição.

Com a frequente degradação das nascentes e com o risco de o abastecimento de Cuiabá ficar comprometido - num futuro bem próximo -, as equipes estão identificando e caracterizando as nascentes da área urbana. Cada equipe segue um procedimento padrão, predefinido.

A atuação do Ministério Público desenvolvendo o trabalho extrajudicial e preventivo evita que futuramente a situação do desabastecimento seja resolvida mediante a utilização de ação para eventualmente obrigar os entes públicos e os causadores da degradação a ajustarem suas condutas de acordo com a lei. Muito mais eficiente e resolutivo, desde logo, valendo-se do inquérito civil, encetar ações

¹⁵² Disponível em <https://aguaparaofuturo.mpmt.mp.br/institucional/o-que-a-o-projeto> Acesso em 29 de maio de 2019

para mobilização social e cobrar dos responsáveis que atuem no âmbito de suas atribuições para que a situação não se torne insustentável.

Como asseverado, para a execução do projeto no âmbito das Promotorias do Meio Ambiente, o Promotor de Justiça instaura o Inquérito Civil, delimitando o tema a ser investigado. A partir da definição do objeto contido no instrumento de atuação extrajudicial, outras formas de composição são propostas, sobretudo após a constatação dos danos ambientais por peritos que integram o projeto. A recomendação administrativa e o termo de ajustamento de conduta são muito utilizados nesse projeto, em ordem a que os responsáveis pelos danos sejam instados a alterarem suas condutas.

O projeto em exame conta com a realização de audiências públicas, seja para a coleta de novos casos em que ocasionam o dano ambiental, seja para sensibilizar a sociedade acerca de nova postura de respeito ao meio ambiente. Ainda dentro da audiência pública são reunidos elementos pelos especialistas em diversas áreas ambientais, os quais contribuem com dados sobre a situação e forma de resolução do conflito. A pluralidade de ideias, a reflexão social sobre o agir destrutivo e o estabelecimento de metas resolutivas é a espinha dorsal do projeto.

Importa mencionar alguns objetivos específicos de relevantíssimos resultados para alcance da sustentabilidade ambiental:

- a) Diagnóstico dos impactos ambientais
- b) Sensibilização ambiental
- c) Interação com a comunidade, mediante disponibilização das informações e ações, via página na internet e aplicativo para smartphone
- d) Proteção e recuperação das nascentes, inclusive por intermédio de parcerias com a iniciativa privada¹⁵³

Outro projeto que busca o alcance da sustentabilidade ambiental é o desenvolvido pelo Ministério Público do Estado de Rondônia denominado “Calçadas

¹⁵³ Disponível em <https://aguaparaofuturo.mpmt.mp.br/institucional/o-que-a-o-projeto> Acesso em 29 de maio de 2019

Livres¹⁵⁴. O resumo do projeto está assim disposto:

Realizar atividades voltadas ao fomento da consciência social em prol da melhoria das condições de circulação de pedestres em passeios, com atenção aos portadores de necessidades especiais, apresentando dicas quanto a construção de calçadas baseadas em normas técnicas e jurídicas, bem como regras quanto a sua utilização. Além disso, com base na realização de trabalho extrajudicial (reuniões) entre o poder executivo municipal e o Ministério Público, o projeto também irá fomentar a padronização de calçadas, condicionando a aprovação de projetos de obras à prévia apresentação de *layout* da calçada.

O projeto tem verdadeiro enfoque na sustentabilidade ambiental, destinando-se a fomentar a cidade organizada e solidária, preservando a circulação nos passeios públicos. A justificativa do projeto está assim ementada:

Todo cidadão é responsável pela conservação e manutenção dos espaços públicos, porém as calçadas das vias públicas estão perdendo sua função de circulação de pedestre devido o fato da maioria dos proprietários dos imóveis, as construírem apenas para servirem de acesso ao lote. O mau uso e a falta de acessibilidade nas calçadas das vias urbanas têm provocado problemas como: aumento de acidentes envolvendo pedestres que transitam dentro e fora das calçadas; e exclusão do seio da sociedade das pessoas com deficiência física (cadeirantes e cegos) e com mobilidade reduzida (idosos e acidentados). As legislações e normas técnicas que garantem acessibilidade para todos os espaços de uso coletivo público e privado, das edificações e dos espaços urbanos, não estão sendo obedecidas e a realização de uma campanha de conscientização visa alertar a todos quanto esta obrigação. a partir do decreto nº 5.296 de 2004, que regulamenta a lei nº 10.098 de 2000 que versa sobre acessibilidade, todas as vias públicas urbanas deverão promover acessibilidade para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Desta forma, o Ministério Público de Rondônia através do CAOP-MA realizará a campanha calçadas livres trazendo orientações a toda a sociedade rondoniense sobre a obrigação de se manter a calçada livre e acessível¹⁵⁵.

Consta que referido projeto, a ser aderido pelos Promotores de Justiça com

¹⁵⁴ Disponível em <https://www.mpro.mp.br/web/caop-meio-ambiente/orientacao-juridica-e-tecnica>

¹⁵⁵ Disponível em <https://www.mpro.mp.br/web/caop-meio-ambiente/orientacao-juridica-e-tecnica>
Acesso em 29 de maio de 2019

atribuições na Curadoria do Meio Ambiente, estimula a realização de reuniões, audiências públicas, expedição de recomendações e celebração de compromisso de ajustamento de conduta visando ao cumprimento da legislação, garantindo uma cidade com a saudável preocupação com o meio ambiente.

A execução do Projeto Calçadas Livres tem como base a utilização e esgotamento de todos os meios extrajudiciais de atuação do Ministério Público. A partir da constatação no âmbito estadual da obstrução dos passeios públicos, foi realizada reunião com os Promotores de Justiça da Curadoria do Meio Ambiente visando a sensibilizar os membros sobre a importância do tema, sobretudo porque há uma miscigenação entre o direito ambiental, direito urbanístico, direito sanitário e direito das pessoas com deficiência.

O marco inicial é a instauração de Inquérito Civil Público para que o objeto em questão, qual seja, a obstrução dos passeios públicos, seja investigada. Dentro das técnicas de resolução contidas no Inquérito Civil, bem como a utilização de outros instrumentos extrajudiciais, o membro do Ministério Público se vale da constatação inicial e da cobrança do ente municipal (responsável pela fiscalização) e aos causadores diretos da obstrução das calçadas. É viável que haja a realização de audiência pública e, em caso de inação, a expedição de recomendação e convocação para demonstração de interesse, ou não, de celebrar termo de ajustamento de conduta.

A propositura de ação civil pública apenas se dá após o esgotamento de todos os meios de composição extrajudicial, justamente porque o viés do projeto é incentivar que a sociedade seja conscientizada, através dos instrumentos extrajudiciais, a adotar posturas que preservem a sustentabilidade ambiental.

Os projetos apresentados são decorrentes de uma atuação resolutiva, e não demandista, do Ministério Público, assumindo o papel outorgado pela Constituição Federal de 1988 e utilizando os importantes instrumentos de atuação extrajudicial para alcance da sustentabilidade outrora mencionados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início da presente pesquisa se deu em setembro de 2017, oportunidade em que este autor, em suas atribuições como Promotor de Justiça na Curadoria do Meio Ambiente e Urbanismo, refletia sobre a importância da atuação em tais temas, dissociando-se da assertividade de que o Ministério Público possui vocação apenas para tutela criminal. Dedicou-se, portanto, ao estudo da sustentabilidade em todas as suas subdivisões, aprofundando a pesquisa no tocante à sustentabilidade ambiental, por entender que dela decorrem todos os demais aspectos, tais como a sustentabilidade social e econômica.

A partir do exame da sustentabilidade, bem como as importantes ponderações sobre o uso racional dos recursos ambientais e necessidade de que o desenvolvimento seja sustentável, o foco central foi indagar como o Ministério Público poderia contribuir para a preservação de valores caros ao futuro do planeta. Identificar meios céleres e efetivos visando à sustentabilidade também foi objeto de indagação, além de buscar projetos que eventualmente pudessem materializar o plano teórico.

Compreende-se que o tema desta dissertação continua atual e necessário, pois, como visto, apesar de avanços no tocante à compreensão sobre a importância da sustentabilidade e a disponibilização de meios de preservação da tutela ambiental, interesses econômicos e o desenvolvimento medem forças com esse ideal de proteção, de forma que são necessários mecanismos para que as cidades sejam assistidas por essa defesa. Surge, portanto, a responsabilidade ao Ministério Público de cumprir com esse mister, fazendo-o de forma efetiva, assegurando os anseios da sociedade.

Ao se iniciar este trabalho foram levantadas os seguintes problemas: a) o Ministério Público possui atribuição para atuar pela preservação da sustentabilidade e da tutela ambiental?; e b) o Ministério Público dispõe de instrumentos extrajudiciais destinados ao alcance da sustentabilidade? Tendo a pesquisa analisado a atuação extrajudicial do Ministério Público no âmbito da sustentabilidade ambiental, as hipóteses levantadas foram confirmadas, sendo elas: a) seria possível o Ministério

Público atuar pela preservação da sustentabilidade e da tutela ambiental; e b) disporia o Ministério Público de instrumentos extrajudiciais destinados ao alcance da sustentabilidade ambiental.

No primeiro capítulo analisou-se a atuação extrajudicial como paradigma de atuação do Ministério Público. Buscou-se superar a atuação ministerial que se cingia à manifestação em feitos judiciais ou, quando muito, na propositura de ações destinadas ao alcance de algum provimento jurisdicional.

Para tanto, o enfoque inicial versou sobre o Ministério Público após a Constituição Federal de 1988. Sob influência do neoconstitucionalismo, o Ministério Público assumiu nova forma de atuação, doravante conduzindo mecanismos destinados à proteção de direitos difusos e individuais homogêneos. Essa forma de atuação contribuiu para que houvesse a ênfase de que a proteção dos direitos difusos reclama maior atenção, pelo que houve a disponibilização de instrumentos para materialização dessa atuação.

E foi a partir dessa compreensão derivada de ordem emanada da Constituição Federal que se identificou os instrumentos disponíveis ao Ministério Público, os quais foram assim elencados: a) inquérito civil; b) procedimento preparatório; c) procedimento administrativo; d) recomendação; e) audiência pública; e f) termo de ajustamento de conduta.

O estudo sobre a sustentabilidade mostrou-se deveras pertinente, iniciando o debate com conceitos básicos até culminar com o estudo da tutela ambiental, cerne da investigação. É verdade que o tema da sustentabilidade tem ganho relevo no campo acadêmico, no entanto, tal não o é no campo prático, pelo que se espera maior compromisso de estudos das instituições visando ao aprimoramento e a utilização de ferramentas visando ao alcance da sustentabilidade.

Como discutido no Capítulo 2, o Ministério Público tem na sua essência vocação para a tutela do interesse difuso (meio ambiente), devendo realizar profundo exame de suas prioridades e entregar a cada localidade dotada de unidade

da instituição o melhor de seu trabalho para a preservação ambiental, isso porque tal está ligado ao alicerce da existência humana e da qualidade de vida digna experimentada pelo povo.

Ainda no mesmo propósito, como visto no Capítulo 3, as vantagens para a atuação extrajudicial são manifestas e oportunizam a solução dos conflitos de forma célere e efetiva. Evidenciou-se que um acordo em matéria ambiental reduz o consideravelmente o caminho da celeuma, protegendo o bem da vida de graves violações. Para além disso, o agir extrajudicial também oportuniza a indução de políticas públicas em matéria ambiental, antecipando-se à ocorrência de dano. Ou seja, o agente ministerial pode liderar um processo de transformação social ambiental sem que haja especificamente uma notícia de fato, garantindo que a matéria ambiental ganhe novo corpo perante a sociedade, não se limitando aos aspectos decorrentes da degradação.

Os projetos apresentados do Capítulo 3 são estímulo aos membros do Ministério Público, os quais podem aderi-los ou, ainda, valendo-se dos estudos colhidos na academia, realizar novos projetos e movimentar a sociedade para um novo tempo de valorização aos relevantes aspectos trazidos a partir dos estudos teóricos das universidades. É perceptível a imensa contribuição que decorre dos altos estudos para serem materializados na prática do Ministério Público, principalmente nos aspectos da tutela ambiental.

Sendo assim, enriquecido pelo vasto conhecimento amalhado na pesquisa, todas as hipóteses trazidas pelo autor foram confirmadas, concluindo que o Ministério Público dispõe de instrumentos extrajudiciais para alcance da sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

- ALMEIDA, Roberto Moreira de. **O Inquérito Civil como ferramenta de atuação do Ministério Público**. In ROCHA, João Carlos de Carvalho e outros (org.). *Ação Civil Pública: 20 anos da Lei 7.347/85*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade**. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011
- BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição**, Revista Jurídica Cesumar, v. 11. n. 1. jan-jun 2011
- BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é - E o que não é**. 2º Ed., Rio de Janeiro: Vozes: 2013
- BOSELNAN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade: transformando o direito e a governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional Português*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo, SP: Saraiva, 2007
- CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012
- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. NERY JÚNIOR, Nelson e MEDAUAR, Odete. **Políticas Públicas Ambientais: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009
- FALADORI, G.: *Avances y límites de la sustentabilidad social*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, núm. 12, juliodici, 2002
- FERRARESI, Eurico. **Inquérito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- FERRARESI, Eurico. **O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas**. Revista APMP, ano XIII, n. 49, janeiro a abril de 2009, São Paulo, 2009
- FINK, Roberto Daniel. **Alternativas à ação civil pública ambiental** (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In MILARÉ, Edis (coord.) *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009
- FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação do dano**. São

- Paulo: Editora: Revista dos Tribunais, 2005
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina. **Políticas Públicas. A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000
- FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da Administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006
- GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.133-153, Jan/Abr. 2016
- GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo: la defensa del usuario y de administrado**. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de derecho administrativo, 1998, t. 2 p.XI-9 apud RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3. ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011
- GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de direito, 1998
- GUIMARÃES, Márcio Souza. **Ministério Público, ombudsman e ouvidor na fiscalização dos serviços públicos**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 27, jan.mar. 2008
- GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010
- Inquérito civil: dez anos de um instrumento de cidadania. In Ação civil pública. Lei 7.347/85 — 15 anos. Obra conjunta, coord. Édis Milaré. São Paulo: RT, 2001
- MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Ação Civil Pública**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo)**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Ministério Público: a constituição e as leis orgânicas**. Ed. Atlas. São Paulo, 2015
- MAZZILI, Hugo Nigro apud GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o**

Controle da Omissão Administrativa: O Controle da Omissão Estatal no Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil.** 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos.** 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte:** Del Rey, 2000

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER. Tiago. **Direito Ambiental: Introdução, fundamentos e teoria geral.** p. 323.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática.** 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda (prefácio). In: ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertivos da ação civil pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania.** São Paulo: Cortez, 2005

REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental.** Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.2, 2º quadrimestre de 2011

REAL FERRER, Gabriel. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿Construimos juntos el futuro?** Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos. Itajaí, v. 17, n. 3, 3º quadrimestre de 2012

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática.** 3. ed. rev. , atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011

ROS, Luciano da. **Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação.** Revista Política Hoje, Recife, v. 18, n. 1, 2009

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER. Tiago. **Direito Ambiental: Introdução, fundamentos e teoria geral.** p. 323.

SAUWEM FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado**

democrático de direito. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

SILVA, Cláudio Barros. **Seguridade social, controle social e o Ministério Público**. Revista do Ministério Público, Porto Alegre, v. 34, 1995

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. **A Sustentabilidade no alumiado de Gabriel Real Ferrer: Reflexos dimensionais na avaliação ambiental estratégica**. In: In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de, GARCIA, Heloíse Siqueira (Org.) Lineamentos sobre Sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2013

STAFFEN, Márcio Ricardo. Hermêutica e Sustentabilidade. in Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade [recurso eletrônico] / organizadores Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Denise Schmitt Siqueira Garcia ; Diego Richard Ronconi... [et al.]. – 1. ed. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2013

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

VIEIRA, Fernando Grella. **A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta**. In: **Ação Civil Pública. Lei 7.347/85– 15 anos**. (coord. Edis Milaré), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001

VIGLIAR, José Marcelo Menezes, JUNIOR, Ronaldo Porto Macedo. **“Ministério Público: Democracia”**, Ed. Jurídico Atlas: São Paulo, 1999