

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DO MEIO  
AMBIENTE NATURAL**

ALEXANDRE JANÓLIO ISIDORO SILVA

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DO MEIO  
AMBIENTE NATURAL**

ALEXANDRE JANÓLIO ISIDORO SILVA

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Sérgio Tibiriçá Amaral.

Presidente Prudente/SP  
2010

# **A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE NATURAL**

Monografia aprovada como requisito  
parcial para obtenção de Grau de  
Bacharel em Direito.

---

Sérgio Tibiriçá Amaral  
Orientador

---

Jurandir José dos Santos  
1º Examinador

---

Sócrates Hopka Herrerias  
2º Examinador

Presidente Prudente, 11 de novembro de 2010.

*A civilização tem isto de terrível: o poder indiscriminado do homem abafando os valores da natureza. Se, antes, recorriamos a esta, para dar uma base estável ao Direito (e, no fundo, essa é a razão do Direito natural), assistimos, hoje, a uma trágica inversão, sendo o homem obrigado a recorrer ao Direito para salvar a natureza que morre (Miguel Reale, Memórias. Vol. I, São Paulo: Saraiva, 1967, p. 297)*

*Se não sabes servir, não prestas para viver.  
Prof. Zilvan*

*Não há propósito maior do que servir aos outros.*

*Autor Desconhecido*

*Dedico este trabalho aos meus familiares, que, apesar das dificuldades, não mediram esforços, para que o meu objetivo fosse colimado.*

*Dedico-o ainda a todos os que estiveram diretamente ou indiretamente envolvidos na execução deste trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, quero agradecer àquelas pessoas que são uma das pilstras de sustentação de nossa vida: a família. Obrigado aos meus pais, avós, tios, tias, primos e primas, bem como à Família Celestino que considero como minha família, posto que todos contribuíram, ainda que de forma indireta, na elaboração desta Monografia.

Neste sentido, agradeço aos meus amigos, tanto da Faculdade quanto fora desta, o apoio e a compreensão nos momentos bons e difíceis de minha vida.

Desse modo, passo o meu agradecimento àqueles que me auxiliaram diretamente, na preparação do presente trabalho.

Agradeço ao Professor Zilvan, que não se trata somente de um professor, mas, sim, de um amigo de longa data, que conheci ontem. Obrigado pela paciência e atenção que sempre teve para comigo.

Agradeço ao Senhor Osvaldo Sereia pela paciência e calma que sempre demonstrou a mim, ajudando-me na elaboração desta Monografia e principalmente no exercício de atividades ambientais.

Agradeço ao Professor Jurandir José dos Santos, promotor de Justiça, que me disponibilizou material de apoio para a elaboração deste trabalho e ainda me sanou dúvidas quanto à Instituição do Ministério Público.

Agradeço ao Doutor Sócrates Hopka Herrerias, juiz federal substituto da 12ª Subseção Judiciária, pela paciência e tranquilidade no ensinamento dos afazeres na Justiça Federal, a quem serei eternamente grato por tudo que fez por mim e, ainda, por ter-me disponibilizado materiais de apoio para este trabalho.

Por fim, agradeço ao meu dileto orientador, Professor Sérgio Tibiriçá Amaral, coordenador do Curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, que sempre me deu a devida atenção desde o primeiro ano do Curso de Direito, e que, sem sua atenção, paciência e mormente suas orientações, este trabalho jamais seria concluído.

A todos, portanto, O MEU SINCERO MUITO OBRIGADO!

## RESUMO

O presente trabalho visou à análise da Instituição do Ministério Público, primeiramente, fazendo uma abordagem sobre sua evolução histórica e a presença dela em alguns países. Após, aferiu-se o *Parquet* no Brasil, iniciando pelas Constituições anteriores ao dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Magna Carta Verde, que vige hodiernamente, e a apreciação do órgão ministerial nessa Constituição Federal. Em seguimento, passou-se a discorrer a respeito do meio ambiente, sendo feito um breve relato histórico, definindo-o e classificando-o, levando em conta o ambiente em âmbito internacional, apresentando as principais Conferências Internacionais (Estocolmo, em 1972, e Rio de Janeiro, em 1992), sob o enfoque do desenvolvimento sustentável, sendo analisada a repercussão dessa atividade em destaque no cenário global e, por derradeiro, o exame do Meio Ambiente na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Ademais, buscou-se estabelecer um liame entre o Ministério Público e o Meio Ambiente, aferindo, a princípio, as categorias de interesses: público; privado; transindividuais; difusos; coletivos e individuais homogêneos. Assim sendo, os meios utilizados pelo Ministério Público para a efetiva tutela ambiental e, por fim, uma consideração perfunctória sobre o pagamento por serviços ambientais – PSA.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Meio Ambiente. Constituição da República Federativa do Brasil. Desenvolvimento Sustentável. Pagamento por Serviços Ambientais.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the institution of the prosecution, first, making an approach on its historical evolution and the presence of this in some countries. After, has measured up the *Parquet* in Brazil, starting by the previous constitutions to October 5 1988 enactment of our Green's Bill that lies in our times and the appreciation of ministerial body in this Constitution. Following, we started to talk about the environment, and made a brief historical account, defining and classifying it therefore observed the environment at the international level, with the major international conferences (Stockholm 1972 and Rio de Janeiro in 1992), from the standpoint of sustainable development, and analyzed the impact of this important activity in the global scene, and last, the examination of the Environment in the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988. Furthermore, we sought to establish a connection between the prosecutor and the Environment, gauging, in principle, the categories of interest: Public private partnerships; transindividual; diffuse, collective and homogeneous. Thus, the means used by prosecutors to effective environmental protection and, finally, a perfunctory consideration of the payment for environmental services - PSA.

**Keywords:** Public Prosecutor. Environment. Constitution of the Federative Republic of Brazil. Sustainable Development. Payment for Environmental Services.



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>12</b>
2.1 Introdução .....	12
2.2 Aspectos Históricos .....	12
2.2.1 Idade Antiga .....	12
2.2.2 Idade Média.....	14
2.2.2.1 Na Alemanha.....	14
2.2.2.2 No Direito Canônico .....	15
2.2.2.3 Baixa Idade Média.....	16
2.2.2.3.1 Na França.....	17
2.2.3 Idade Moderna .....	19
2.2.4 Idade Contemporânea.....	20
2.2.4.1 Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos .....	21
2.2.4.2 Em Portugal.....	22
2.3 No Brasil.....	23
2.3.1 Uma breve análise das Constituições anteriores a 1988.....	23
2.3.2 Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 .....	29
2.3.2.1 Definição .....	29
2.3.2.2 Princípios Institucionais .....	30
2.3.2.3 Garantias constitucionais .....	32
2.3.2.4 Funções ou atribuições constitucionais .....	33
2.3.2.5 Vedações ou impedimentos constitucionais .....	34
<b>3 MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>35</b>
3.1 Introdução .....	35
3.2 Breve Apontamento Histórico.....	35
3.3 Definição .....	35
3.4 Classificação .....	37
3.4.1 Meio Ambiente natural.....	37
3.4.2 Meio Ambiente artificial .....	38
3.4.3 Meio Ambiente cultural .....	38
3.4.4 Meio Ambiente do trabalho.....	39
3.5 Internacional.....	40
3.5.1 Conferências .....	40
3.5.1.1 Conferência da ONU em Estocolmo, em 1972.....	40
3.5.1.2 Conferência da ONU no Rio de Janeiro, em 1992 .....	42
3.6 Desenvolvimento Sustentável .....	42
3.7 Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 .....	44
3.7.1 Princípios do direito ambiental previstos na Constituição da República de 1988 .....	47
<b>4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE NATURAL .....</b>	<b>49</b>
4.1 Introdução .....	49
4.2 Categorias de Interesses.....	49

4.3 Meios de Defesa utilizados pelo Ministério Público na tutela ambiental.....	52
4.4 Pagamento por Serviços Ambientais - PSA .....	56
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>64</b>
ANEXO “A”: Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano 1972 .....	65
ANEXO “B”: Declaração da ECO-92 sobre Ambiente e Desenvolvimento.....	71

## INTRODUÇÃO

A vida é o bem jurídico mais importante que se tem, visto que tudo o que se fazemos é para garantir uma melhor qualidade vital. Assim, o legislador teve de ser metuculoso para assegurar a incolumidade deste bem.

Dessa forma, veremos que para garantir que este bem exista, faz-se mister ter-se um maior cuidado com aquilo que garante a vida, isto é, o meio ambiente, porquanto tudo que se temos, visando à uma sadia qualidade de vida, advém desse meio ambiente natural, o qual, observar-se-á, trata de uma classificação do meio ambiente.

Por ser assim, diante da problemática ambiental que se vive, hodiernamente, p.ex., o aquecimento global, a chuva ácida, as enchentes, os terremotos etc., imperioso se tornou fazer-se análise de um órgão que ficou incumbido pela Constituição Federativa do Brasil, de 1988, de zelar por uma efetiva proteção ambiental (artigo 129, III): o Ministério Público.

Desse modo, tem-se que analisar o Ministério Público, utilizando-se do método histórico, a fim de entender sua concretização como Instituição, para, então, verificar-se o que ela faz, bem como de os meios que se utiliza, para assegurar uma efetiva tutela ambiental, a qual possui relevância planetária, pois, conforme se avistará, a proteção do meio ambiente contempla uma melhor qualidade de vida de todo o Planeta, aplicando-se o método comparativo e o dedutivo.

Então, no primeiro capítulo, discorreu-se a respeito do *Parquet*, em seguimento, no segundo capítulo, abordou-se sobre o Meio Ambiente e, por fim, no terceiro capítulo, analisou-se a atuação do Ministério Público em defesa do Meio Ambiente natural.

## 2 MINISTÉRIO PÚBLICO

### 2.1 Introdução

É de fundamental relevância, para se entender a Instituição do Ministério Público, adentrar-se em sua origem histórica, buscando analisar sua evolução e as perspectivas de que poderá dispor para seu desenvolvimento, tendo em vista que, como será observado, há uma associação na evolução dos Estados com o *Parquet*.

Quanto às origens históricas do Ministério Público, há controvérsias entre os doutrinadores. Todavia cabe salientarem-se alguns aspectos históricos sobre a fonte de algumas funções análogas dessa Instituição, no decorrer dos anos.

Destarte, o Ministério Público, hodiernamente, é visto como uma Instituição essencial à função jurisdicional do Estado, uma vez que exerce uma atividade de extrema relevância para a concretização da Justiça e para o alcance do Estado Democrático de Direito.

Entretanto o *Parquet* não era observado da maneira como é visto nos dias atuais, com importantes atividades na efetivação da Justiça, devendo ser feita uma análise desde o surgimento de funções análogas, até a promulgação da Magna Carta Política de 1988, que delineou o órgão ministerial atual.

### 2.2 Aspectos Históricos

#### 2.2.1 Idade antiga

A primeira constatação que se tem refere-se, há mais de quatro mil anos, ao Egito. Era o *magiaí*, um funcionário real, que levava informações ao rei, incumbido de delatar os malfeitores.

Além disso, esse funcionário real buscava proteger aqueles cidadãos justos e verdadeiros, perseguindo o malvado mentiroso; fazendo ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso, visando a

descobrir a verdade. Também para defender determinadas pessoas, como órfãos e viúvas (MAZZILI, 1996, p. 2).

Na Grécia, havia os acusadores públicos (*tesmótetas* ou *thesmotetis*), que tinham a responsabilidade de exercer a acusação (GOULART, 1998, p. 70).

Há quem ressalta que os *éforos* de Esparta apresentavam traços iniciais do Ministério Público.

Não obstante, para Hélio Tornaghi (1997, p. 487), “O *tesmóteta*, por vezes apontado como verdadeiro órgão do Ministério Público, era, na verdade, guardião da lei”.

Em Roma, sem dúvida, houve instituições em que as funções se assemelhavam àquelas exercidas pelo Ministério Público, que, segundo José Marcelo Menezes Vigliar (Coord.) e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Coord.) (1999, p. 14), eram:

Os *censores* romanos surgiram por volta do ano 435 A.C. e tinham por função examinar, a fundo, a vida das pessoas e descobrir o que poderia ser repreensível. Os *questores* eram altos funcionários imperiais a quem, originariamente, era atribuída a função de recebimento das multas e guarda do tesouro, mas a quem cabia, também, apurar os crimes de homicídio. O *defensor civitatis*, escolhido entre os notáveis da vila, tinha, por função básica, o respeito à ordem pública, cabendo-lhe defender as classes inferiores de eventuais abusos dos funcionários imperiais e dos agentes municipais.

Dentre outras, apresentam-se o *irenarcha*, um misto de polícia judiciária e denunciadores do crime; os *praefectus*, os *advocati fisci*, os *praesides*, os *procuratores caesaris*, que eram advogados do Imperador em questões fiscais; dos *curiosi*, que, a princípio, eram agentes do correio. Posteriormente, tiveram a missão de investigar o que ocorria nos lugares por onde passavam. *Frumentarii* e *stationarii* também exerciam funções análogas às do Ministério Público, posto que tidos como precursores dessa Instituição (TORNACHI, 1997, p. 488).

Cabe salientar-se que Roberto Lyra (1989, p. 17) conclui que “os gregos e os romanos não conheceram, propriamente, a instituição do Ministério Público”.

Por fim, de acordo com José Marcelo Menezes Vigliar (coord.) e Ronaldo Porto Macedo Júnior (coord.), *apud* Michèle-Laure Rassat (1999, p. 15), assevera:

Conclui-se com isso que certas funções públicas existentes na Grécia e em Roma possuem alguma semelhança com o Ministério Público em sua configuração atual, sendo possível, por analogia, uma aproximação entre as instituições, tendo em consideração o papel por elas desempenhado na administração da Justiça e na composição dos poderes do Estado. De qualquer maneira os paradigmas gregos e romanos não serviram de antecedente histórico da instituição moderna.

Dessa feita, observa-se, acima, que, embora entendam que os gregos e os romanos não são antecedentes históricos da Instituição, estes foram de fundamental importância para a evolução das funções estatais, até a criação do *Parquet*, pois, segundo já dito, mesmo não sendo precursores deste, suas funções se assemelhavam.

## 2.2.2 Idade média

### 2.2.2.1 Na Alemanha

Na época do Império Romano, a Germânia (do latim "*Germania*"), região da margem ocidental do rio Reno até as florestas e estepes próximas, atualmente, da Rússia e da Ucrânia, apresentava um Estado feudal, que, mesmo com a presença de autoridades, estas não possuíam poder na região onde era o senhor feudal o proprietário, ou seja, havia a predominância do feudalismo.

Nesse período, havia os *saions* germânicos, funcionários fiscais, que possuíam funções semelhantes às do Ministério Público, que, além de defender o erário, intervinham na Justiça, na defesa de incapazes e órfãos, porquanto, na Alemanha, existia ainda a figura do *gemeiner Anklager*, para quem, caso a vítima não procedesse na acusação do autor, este exercia a função de acusador criminal. Outrossim havia os *baillios* e os *senescais*, que tinham a responsabilidade de defender os interesses dos senhores feudais em juízo (GOULART, 1998, p. 71).

Porém, para Hélio Tornaghi (1997, p. 488), "o direito germânico também ignorou, por completo, a figura do Ministério Público".

Por ser assim, a doutrina é divergente quanto às origens históricas. No entanto, conforme dito alhures, essas funções foram essenciais para a formação do Ministério Público encontrado, hodiernamente, posto que essa Instituição não surgiu do acaso, e, sim, de uma gradativa evolução das funções estatais, conforme seguirá adiante.

### 2.2.2.2 No direito canônico

A Igreja Católica tem como pilares os ensinamentos de Jesus Cristo (cristianismo), utilizando como alicerce a Bíblia, sendo criada no período de declínio do Império Romano. Nela foi instituída como religião única e oficial desse Império, donde a denominação de Igreja Católica Romana ou Igreja Católica Apostólica Romana.

Neste sentido, preconiza Mário Coimbra, *apud* João Ribeiro Júnior (2002, p. 42):

Com a transformação do Cristianismo em religião oficial e exclusiva dos romanos, a Igreja Católica culminou por atingir o poder político universal propiciado pelo sacro império romano, de forma que qualquer ação que atentasse contra a aludida religião adquiria o caráter ilícito.

O termo *canônico* deriva da palavra grega *kánon* (regra ou norma). Assim, no direito canônico, há os cânones (conjunto de regras), que, de início, prescreviam que, para alguém ser condenado, deveria ter a figura de um acusador dentro de um processo acusatório (COIMBRA, 2002, p. 43).

Ainda o Direito canônico também apresentava traços iniciais do *Parquet*, pois instituiu um “*vindex religionis*”, o qual fiscalizava o andamento dos processos, uma das funções do Ministério Público hodierno. No Direito canônico, os bispos, desde o século V, delegavam o poder temporal aos advogados da Igreja, que os representavam nos tribunais (TORNAGHI, 1997, p. 488).

Por ser assim, a Igreja instituía cargos que apresentavam funções análogas ao *Parquet*, p.ex., o “*vindex religionis*” e os advogados nomeados para defender os interesses da Igreja em Juízo. Ressalta-se que os cânones estabeleciam que para alguém ser condenado, deveria haver um acusador, inserido no procedimento acusatório.

### 2.2.2.3 Baixa idade média

Durante a queda do Império Romano, com a adoção do cristianismo como religião oficial, a Igreja começou a intervir na esfera jurisdicional, pois, além de decidir sobre questões religiosas, passou a ganhar força executória.

Com isto, os reis e os senhores feudais se aliaram, para enfrentar a Igreja. Nessa luta, após libertos do poder eclesiástico, os reis centralizaram o poder político em si mesmos e assumiram, novamente, o monopólio da jurisdição, havendo uma forte intervenção nos tribunais senhoriais, por meio de agente do rei (*missus dominicus, advocatus parte publica, gens du roi*), para a defesa de interesses da Coroa (GOULART, 1998, p.73).

Para José Marcelo Menezes Vigliar (Coord.) e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Coord.), *apud* Giancarlo Zappa (1999, p.16):

[...] o Ministério Público, no Estado Moderno, surge como reação ao absolutismo, indica alguns princípios surgidos após o fim da época bárbara, constituindo os precedentes históricos válidos para o surgimento da instituição: I. a superação da vingança privada (só possível ao poderoso e ao rico); II. A entrega da ação penal a um órgão público tendente à imparcialidade; III. a distância entre o Juiz e acusador; IV. Tutela dos interesses da coletividade, e não só daquele do fisco do soberano; V. execução rápida e certa das sentenças dos juízes.

Então, com o aumento do poder eclesiástico, os reis e os senhores feudais se aliaram, para prostrar esse poder. E, após a queda deste, os reis centralizaram o poder em si mesmos, criando alguns cargos que possuíam funções análogas às do Ministério Público.

Observa-se que o Ministério Público, surgindo de uma reação ao absolutismo, possui, como precedente histórico, a tutela dos interesses da coletividade, já iniciando a ideia do bem comum. Para esse Ministério, mesmo o meio ambiente sendo um interesse difuso, é um bem de uso comum do povo e essencial a qualidade de vida (art. 225, *caput*, da Constituição Federal), conforme se verá adiante.



### 2.2.2.3.1 Na França

Até então, foram apresentadas funções que se assemelhavam às funções do Ministério Público atual. Todavia, na França, começou-se a ter a noção dessa Instituição.

Para situar o momento de sua ocorrência, cabe mencionar-se o período histórico em que isso se despreendeu incipientemente. Na Idade Média, há um processo de transição entre uma Monarquia descentralizada e uma Monarquia centralizada, que passou a ser a forma de Governo estabelecida neste país, isto é, o poder se concentrava na figura do monarca (chefe de Estado), que criava cargos, para os quais definia suas funções.

Dessa forma, quanto ao surgimento do Ministério Público, elucida José Marcelo Menezes Vigliar (Coord.) e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Coord.) (1999, p. 19), ele ocorreu

[...] no momento da junção das funções, de *avocat du roi* e de *procureur du roi*. [...] O *avocat* e o *procureur*, embora exercendo papéis diferentes, no cível e no crime, na verdade têm sua atividade dirigida para um único objetivo, ou seja, a defesa do poder e dos interesses do soberano, personificando o poder do Estado. Em razão dessa semelhança, posteriormente ocorreu a fusão dessas duas funções em uma mesma entidade, o Ministério Público.

Na França, durante o reinado de Luís IX, período também denominado como “o século de ouro de São Luís”, foram uniformizados os procedimentos judiciais, pondo fim à justiça senhorial mediante a promulgação de normas em 1269, conhecido como “Estatuto de São Luís”.

Já no reinado de Filipe IV (“o Belo”), com o monopólio da distribuição da Justiça, consolidou-se com a *Ordonnance*, editada em 23 ou 25 de março de 1302 ou 1303, havendo uma divergência doutrinária quanto à data precisa. De acordo com Marcelo Pedroso Goulart (1998, p. 73): “trata-se do primeiro diploma legal a prever a instituição do Ministério Público por meio da figura dos procuradores do rei (*les gens du roi*), corpo de funcionários incumbidos da tutela dos interesses gerais do Estado”.

Assim sendo, foi na França que se iniciou a formação da Instituição do Ministério Público, máxime pela edição da *Ordonnance*, em 23 ou 25 de março de 1303, que foi o primeiro diploma a prever a presente Instituição.

Contudo destaca Hugo Nigro Mazzilli, *apud* José Frederico Marques (1996, p. 4):

[...] invocou Garraud para dizer que a verdade 'é que o Ministério Público se revelou primeiro por sua ação e, quando as ordenanças francesas dele se ocuparam, a instituição já está em pleno exercício. *Ces ordonnances ne le créent pás, elles l' adoptent'* (sic).

Ressalta-se que, na França, a evolução do *Parquet* foi gradativa, segundo Hugo Nigro Mazzilli, *apud* Michéle-Laure Rassat (1996, p. 4 e 5):

[...] "um decreto de 1790, deu vitaliciedade aos agentes do Ministério Público; todavia, outro decreto do mesmo ano dividiu as funções do Ministério Público entre dois agentes: um comissário do rei e um acusador público". O primeiro, nomeado pelo rei e inamovível, tinha por única missão velar pela aplicação da lei e pela execução dos julgados; era ele, ainda, que recorria das decisões dos tribunais. O acusador público, por sua vez, era eleito pelo povo com o só encargo de sustentar a acusação diante dos tribunais. (sic)

Cabe salientar-se que a Instituição do Ministério Público, da forma como é conhecido atualmente, teve grande influência francesa. Aliás, até hoje é utilizada a expressão "*parquet*", para se referir a esta Instituição (MAZZILLI, 1996, p. 5).

Conforme assevera Hugo Nigro Mazzilli, *apud* Francisque Goyet (1996, p. 5):

A menção a *parquet* (assoalho), muito usada com referência ao Ministério Público, provém dessa tradição francesa, assim como as expressões *magistrature débout* (magistratura de pé) e *lés gens du roi* (as pessoas do rei). Com efeito, os procuradores do rei (daí *lés gens du roi*), antes de adquirirem a condição de magistrados e de terem assento ao lado dos juizes, tiveram inicialmente assento o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, em vez de terem assento sobre o estrado, lado a lado à *magistrature assise* (magistratura sentada). Conservaram, entretanto, a denominação de *parquet* ou de *magistrature débout*. (sic)

Neste sentido, argumenta Hélio Tornaghi (1997, p. 489):

Os monarcas procuraram, por todos os meios, robustecer a posição de seus representantes, dar-lhes independência em relação aos juizes e colocá-los em pé de igualdade com estes, fazendo, inclusive, com que subissem do *parquet*, isto é, do assoalho para o estrado em que repousam as cadeiras dos juizes (apesar disso, o Ministério Público seguiu sendo chamado o *parquet*).

Evidencia-se, então, que o Ministério Público teve grande influência francesa e suas raízes se iniciaram, de fato, na França, conforme suprarrelatado, até mesmo pela denominação utilizada, hodiernamente, para se referir a essa Instituição: “*parquet*”.

### 2.2.3 Idade moderna

Cabe ressaltar-se que a *Ordonnance Criminelle*, editada por Luís XIV, conhecido como “Rei Sol”, pela célebre frase “*L'État c'est moi*” (O Estado sou eu), acarretou uma enorme modificação do processo penal francês, ampliando a atuação do Ministério Público como acusador público.

Os procuradores do rei (*les gens du roi*) exerciam a função de acusadores criminais. Desse modo, que como *custus legis* ou como acusador público, o procurador desempenhava o papel de *longa manus* (designa o executor de ordens) do soberano, dado o caráter extremamente absolutista do governo (GOULART, 1998, p. 74).

Não se pode olvidar o marco histórico da Revolução Francesa, que estruturou a Instituição do Ministério Público, bem lembrado por Hugo Nicro Mazzilli (1997, p. 1):

A Revolução Francesa estruturou mais adequadamente o Ministério Público, enquanto instituição, ao conferir garantias a seus integrantes; foram, porém, os textos napoleônicos que instituíram o Ministério Público que a França veio a conhecer na atualidade.

A burguesia, assumindo o poder, criou a Assembleia Nacional Constituinte. Esta procedeu à estruturação política da época, buscando a descentralização do poder. Dentre as mudanças ocorridas nesse momento, ocasionaram inovações institucionais no *Parquet*, definindo-o como agente do Poder Executivo perante os tribunais, que atuava com *custus legis*, na observância dos julgados, garantindo-lhe independência em relação ao Judiciário (GOULART, 1998, p. 74).

Neste sentido, de acordo com Marcelo Pedroso Goulart (1998, p. 74)

A acusação criminal, entendida como emanção da soberania popular, foi desvinculada da atuação do Ministério Público e destinada a um agente

eleito pelo povo. Posteriormente, o Ministério Público voltou a reunir as funções que tradicionalmente lhe couberam, inclusive a de acusador público.

Em síntese, na França, neste ponto, a doutrina se convergiu para as raízes iniciais da Instituição do Ministério Público, onde, de fato, esta se solidificou, mormente após a Revolução Francesa, sendo reunidas suas funções tradicionais, inclusive, conforme supracitado, a de acusador público.

#### **2.2.4 Idade contemporânea**

A idade Contemporânea teve, como marca inicial, a Revolução Francesa, que ocorreu em 1789, sendo marcada pelas ideias preconizadas pelos filósofos iluministas (“Século das Luzes”).

Dessa forma, como consequência, na França foi onde indubitavelmente se organizou o *Parquet*, conforme preconiza Marcelo Pedroso Goulart (1998, p. 74 e 75), foi:

O *Code d' Instruction Criminelle*, de 20 de abril de 1810, organizou com maior clareza o Ministério Público francês, que, porém até os dias atuais, mantém um estreito vínculo de subordinação ao Poder Executivo, haja vista sua posição de subalternidade em relação ao Ministro da Justiça, sobretudo

Neste sentido, preceitua José Marcelo Menezes Vigliar (Coord.) e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Coord.) (1999, p. 19):

Com o movimento de codificação patrocinado por Napoleão é que se deu a definição do Ministério Público nos padrões do que é hoje concebido na França.

Ainda elucida Hélio Tornaghi (1997, p. 490) que “as invasões napoleônicas levaram-no para o resto da Europa continental e daí passou ao mundo inteiro”(sic).

Desse modo, na França, o Ministério Público que lá se encontra, hodiernamente, foi traçado por Napoleão Bonaparte, que, a título de ilustração, estabeleceu um Código Civil em 1804 e instituiu o Código Penal de 1809, que vigorou até 1994, quando a Assembleia Nacional aprovou um novo *Codex*.

### 2.2.4.1 Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos

A instituição do Ministério Público não está presente na Grã-Bretanha, como é organizada nos demais países da Europa, porém há algumas funções análogas às do *Parquet* exercidas pelos magistrados, particulares e também pela polícia.

Antes do ano 1856, não havia quem tomasse a iniciativa da ação, ficando impunes aqueles indivíduos que praticavam infrações penais. No entanto, a partir de 1856, com a Grande Reforma Judiciária, a *Judicature Comission* da Coroa ficou incumbida dessa atribuição aos agentes públicos, oficiais da Coroa (TORNAGHI, 1997, p. 490).

Cabe frisar-se que alguns agentes exerciam funções análogas às do Ministério Público, de acordo com Hélio Tornaghi (1997, p. 490):

O mais importante deles é o *Attorney General* (ao pé da letra: advogado geral. Subentendido: da Coroa). A origem desse cargo é desconhecida. Até o século XVII ele não tinha direito de precedência e, na escala hierárquica, vinha depois do *Sergeant* do Rei. Até 1879, *Attorney General* era a única pessoa que podia ser considerada promotor público (*public prosecutor*). Era ele membro do governo e da Ordem dos Advogados (*Bar*) da qual era presidente (*Head*. Corresponde ao *Batônnier*). Até o fim do século XIX, era-lhe permitido advogar; e, até 1945, ela recebia honorários da Coroa nos casos em que intervisse em favor dela. Hoje em dia, ele exerce não apenas um múnus público eventual, mas uma função pública, remunerada pelos cofres do Estado.

[...] Abaixo do *Attorney General*, na escala hierárquica e funcional, vem o 'Diretor das Ações Públicas'. Até 1908, o *Attorney General* era assessorado, no processo pelo *Solicitor General*. Naquele ano, fez-se uma separação entre assuntos cíveis e assuntos criminais. Esses foram entregues a um departamento novo chefiado pelo *Director of Public Prosecution*, cujo cargo já vinha da Reforma de 1879 e havia sido fundido com o de *Treasury Solicitor*, ente 1884 e 1908.

Já nos Estados Unidos, dependerá da organização de cada Estado da federação, mas o que é comum em cada Estado é a presença do *Attorney General*, porém sem exercer as atribuições do processo criminal.

Hélio Tornaghi (1997, p. 490) apresenta, inclusive, alguns agentes com funções semelhantes às do *Parquet*:

A ação penal é movida pelos promotores públicos dos distritos (*District Attorneys*) que, no processo penal, recebem a denominação de 'perseguidor público' (*Public Prosecutor*). Comparece ele, em juízo, como representante do povo, o que explica a título dado aos processos: *The people x Mr. such a one* (o povo contra Fulano de tal).

O *District Attorney* tem autonomia funcional e, como óbvio, deve agir com lealdade e honradez (*fairness*). (*sic*)

Assim, a Grã-Bretanha (ilha da Europa, que abrange grande parte dos países do Reino Unido) e os Estados Unidos, nessa época, não exibem uma Instituição organizada do Ministério Público, como ocorre em outros países já aludidos. Ao contrário, apresentam agentes que exercem funções análogas às do *Parquet*, como *suso* exposto: *Attorney General* (na Grã-Bretanha) e o *District Attorney* (nos Estados Unidos).

#### **2.2.4.2 Em Portugal**

Por tratar-se do país que colonizou o Brasil, cabe fazerem-se alguns apontamentos sobre a história do Ministério Público neste país, bem como sua influência no *Parquet* brasileiro.

O Ministério Público português tem como nascedouro os decretos nºs. 24 e 27 de 16 e 19 de maio de 1832, ainda no decurso da guerra civil, neste país, entre liberais e absolutistas (VIGLIAR; MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 44).

Em 1835, recebeu seu primeiro estatuto (Regulamento de 15 de dezembro), no qual o órgão ministerial fazia parte do Poder Executivo, na dependência do Ministro da Justiça, visto que, posteriormente, o legislador português instituiu a figura do Procurador-Geral da Coroa, ficando submetido ao Reinado, e não mais ao Ministro da Justiça (VIGLIAR; MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 44).

Em síntese, José Marcelo Menezes Vigliar (Coord.) e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Coord.) (1999, p. 45) asseveram:

Em linhas gerais, foi com esse estatuto e com essas funções que o Ministério Público chegou a 25 de abril de 1974. Nem a implantação da República, em 1910, trouxe alterações de relevo. E à ditadura do Estado Novo, vigente desde 1926 até àquela data, servia inteiramente o estatuto dependente e subalterno do Ministério Público. (*sic*)

Somente com a Constituição aprovada em 1976 foi que o Ministério Público português passou a ser um órgão independente do Poder Executivo, ou seja, autônomo, apresentando um capítulo próprio nesta Constituição. Dessa feita,

com a edição da Lei Orgânica de 1978, consagrou-se sua autonomia (VIGLIAR; MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 45/46).

Assim sendo, no Brasil, colônia portuguesa no período de 1500 até 1822 (ano da independência do Brasil), foi a legislação de Portugal, a primeira a traçar a Instituição do Ministério Público no Brasil, posto que ainda não se podia falar em Instituição, pois o *Parquet*, em Portugal, era vinculado ao Poder Executivo, conforme vimos acima, de forma que a legislação também era aplicada no Brasil.

## **2.3 No Brasil**

### **2.3.1 Uma breve análise das constituições anteriores a 1988**

Da Constituição Política do Império do Brasil(sic) de 25 de março de 1824, os doutrinadores apresentam apenas a menção de uma função análoga à do *Parquet*, à do Procurador da Coroa, conforme prevê o art. 48: “no Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional”(sic).

Cabe observar-se que se trata do período do Império do Brasil, como a própria nomenclatura da Constituição retrata. A duração foi de 1822 a 1889, ano da proclamação da República Federativa do Brasil.

Desse modo, com a ascensão dos republicanos ao poder, estes começaram a tomar medidas, para impor uma nova ordem constitucional, para garantir a execução de seus ideais.

Assim, com advento da República, foi promulgado o decreto nº. 848, de 11 de setembro de 1890, em que o Ministro da Justiça Manuel Ferraz de Campos Sales, ao criar e regulamentar a Justiça Federal, disciplinou o Ministério Público, sua estrutura e suas atribuições em âmbito federal (VIGLIAR; MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 23).

Em sendo assim, o Ministério Público passou a ser tratado como Instituição e, sendo assim, teve expressa previsão nas Constituições subsequentes. Nas exposições dos motivos desse decreto apresentado, segue a seguinte disposição:

O Ministério Público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da República vêm os Procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada.

Cabe ressaltar-se o ensinamento de João Francisco Sauwen Filho (1999, p. 127/128):

Assim, ao vir à lume o Decreto nº 1.030 de novembro de 1890, organizando a Justiça do Distrito Federal, foram definidas as atribuições dos membros do Ministério Público, pautando-se no entendimento contido na mencionada passagem da Exposição de Motivos do Decreto nº 848 de 11 de outubro do mesmo ano e centradas na necessidade de uma organização do Ministério Público independente, absolutamente necessário 'em toda organização democrática', e equiparado com meios que lhe possibilitassem o desempenho das atribuições ali delineadas.(sic)

Neste sentido, segue o entendimento de Roberto Lyra (1989, p. 23):

Mas, pelo decreto 1.030, expressamente, funcionava o Ministério Público perante as justiças constituídas, como 'o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres da humanidade.

Neste contexto, foi elaborada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, que teve a primeira previsão de funções semelhantes às do Ministério Público, na seção III, reservada ao Poder Judiciário, em que se apresentava a figura do Procurador-Geral da República, cujos artigos, a título de ilustração, se podem mencionar:

Art 58. § 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o **Procurador-Geral da República**, cujas atribuições se definirão em lei, (destaque pessoal)

Art 81. § 1º - A lei marcará os casos e a forma da revisão, que poderá ser requerida pelo sentenciado, por qualquer do povo, ou, *ex officio*, pelo **Procurador-Geral da República**. (destaque pessoal)

Segundo João Francisco Sauwen Filho (1999, p. 126):



Assim, como o advento da República, emergiu um Ministério Público que, muito embora fortemente vinculado ao Executivo, teve suas funções regularmente definidas em lei e que, inclusive veio a merecer referência no texto constitucional da primeira Carta republicana da União.

Por sua vez, frisa-se o comentário do Ministro Alfredo Valladão sobre a Instituição do Ministério Público (LYRA, 1989, p. 23):

O Ministério Público se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito, hoje, o *Espírito das leis*, por certo não seria tríplice, mas quádrupla a Divisão dos Poderes. Ao órgão que legisla, ao que *executa*, ao que *julga* um outro órgão acrescentaria ele – o que *defende* a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado.

Cabe salientar, neste momento, que o decreto nº. 9. 263, de dezembro de 1911, procurou fortalecer o *Parquet*, que, em seu art. 158, preceitua (SAUWEN FILHO, 1999, p. 137):

O Ministério Público, perante as autoridades constituídas, é o advogado da lei e o fiscal da execução, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito.

Ainda sobre a denominação de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, esta promulgada no dia 16 de julho de 1934, reservou uma seção específica para o Ministério Público, a seção I, no Capítulo “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, no título reservado à organização da Justiça Federal, pois, segundo já dito acima, o *Parquet* já era visto como uma Instituição.

Art. 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal e, nos Estados, pelas leis locais.

§ 1º - O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos, com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*.

2º - Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores.

§ 3º - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.

Art 96 - Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurado Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato.

Art 97 - Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo.

Art 98 - O Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá, na segunda, as incompatibilidades que estas prescrevem.

Ensina Roberto Lyra (1989, p. 25):

A Constituição de 16 de julho de 1934 resolveu, satisfatoriamente, embora sem unidade, o problema do Ministério Público, dando-lhe a devida importância no quadro das nossas instituições. Não o filiou a qualquer dos sistemas modernos, estruturando-o de forma eclética, que, às vezes, degenera em extravagante hibridismo.

Contudo, na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, não foi mais reservada ao Ministério Público uma seção ou um título específico, apresentando disposições esparsas, com ênfase no tópico do Poder Judiciário, que assim expõe:

Art 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Art 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

[...]

II - julgar:

[...]

b) as decisões de última ou única instância denegatórias de *habeas corpus* ;

[...]

Parágrafo único - Nos casos do nº II, nº 2, letra *b*, poderá o recurso também ser interposto pelo Presidente de qualquer dos Tribunais ou pelo Ministério Público.

Art 105 - Na composição dos Tribunais superiores, um quinto dos lugares será preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, de

notório merecimento e reputação ilibada, organizando o Tribunal de Apelação uma lista tríplice.

Art 109 - Parágrafo único - A lei regulará a competência e os recursos nas ações para a cobrança da dívida ativa da União podendo cometer ao Ministério Público dos Estados a função de representar em Juízo a Fazenda Federal.

Assim, como a nomeação e a demissão (*ad nutum*) do Procurador-Geral da República ficavam a cargo do Presidente da República, sendo escolhido dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal, a Instituição estava amordaçada pelo Poder Executivo.

Destaca-se a observação, de forma assertiva, de Marcelo Pedrosa Goulart (1998, p. 80): “evidente o retrocesso e a perda da independência da Instituição. Nem poderia ser diferente, uma vez que estamos tratando de instituições políticas reguladas por normas estatuídas por uma ditadura”.

Com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, o Ministério Público voltou a apresentar um título específico, o título III dentro do Capítulo IV do Poder Judiciário, apresentando, novamente, relevância na organização do Estado, reprecinando disposições semelhantes da Constituição de 1934.

Art. 125 - A lei organizará o Ministério Público da União, junto à Justiça Comum, à Militar, à Eleitoral e à do Trabalho.

Art. 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*.

Parágrafo único - A União será representada, em Juízo, pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

Art. 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

Art. 128 - Nos Estados, o Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.

Em 1967, a Constituição passou a apresentar a denominação utilizada atualmente, como Constituição da República Federativa do Brasil, apresentando

uma seção específica do Ministério Público, a seção IX, ainda dentro do Capítulo do Poder Judiciário.

Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juizes e Tribunais Federais.

Art. 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no art. 113, § 1º.

§ 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º - A União será representada, em Juízo, pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

Art. 139 - O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior.

Parágrafo único - Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1º, e art. 136, § 4º.

Esta Constituição retomou a tradição autoritária da Constituição de 1937, por ter sido editada no período do regime militar, que durou de 1964 a 1985, ressuscitando a ideia de um Ministério Público subordinado ao Poder Executivo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 sofreu uma emenda constitucional nº. 1 em 17 de outubro de 1969, destinando uma seção específica ao Ministério Público, na seção VII do Capítulo VII do Poder Executivo, que apresentava as seguintes disposições:

Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juizes e tribunais federais.

Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual.

Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977)

Parágrafo único. Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977)

Portanto, gradativamente, o Ministério Público passou a ter relevância no cenário nacional. Porém, nos períodos em que prevaleceram regimes centralizados e autoritários, como ocorreu no Estado Novo (Era Vargas) e no Regime Militar, é evidente o retrocesso desta Instituição, vinculando esta ao Poder Executivo, mormente pela imposição de Constituições nesse período e pelos atos institucionais – AIs, que as alteravam. Como é próprio de uma Ditadura, a função sofreu um esvaziamento, como ocorreu com o Judiciário.

### **2.3.2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

Após o período da ditadura militar, em que houve a supressão de direitos fundamentais e uma ingerência do Estado na vida dos cidadãos, criou-se um repúdio ou trauma nos indivíduos, iniciando-se um processo de democratização, fazendo-se mister a elaboração de uma Constituição democrática, onde devem estar consagrados os direitos e garantias fundamentais.

Daí foram desencadeados movimentos que visavam à concretização dos direitos fundamentais, formando, no Congresso, uma Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, que culminou na Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

Essa Constituição assegurou a implementação de um Estado Democrático de Direito, bem como dos direitos e garantias fundamentais a todos os cidadãos, ganhando relevo os direitos humanos.

#### **2.3.2.1 Definição**

No que tange ao Ministério Público, a Carta Constitucional o disciplinou numa seção específica, iniciando o Capítulo IV “Das Funções essenciais à Justiça”, dando esboço a sua essencial função jurisdicional-estatal, sendo esta Instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*).

### 2.3.2.2 Princípios institucionais

Assim sendo, a Constituição Federal estabeleceu alguns princípios institucionais: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (art. 127, § 1º); porém a doutrina e a jurisprudência ressaltam um quarto princípio, o do promotor natural.

A unidade diz respeito a uma única Instituição, posto que todos os membros integrantes do *Parquet*, seja ele federal ou estatal, fazem parte desta única Instituição.

Já a indivisibilidade é uma consequência do primeiro princípio, pois sendo essa Instituição una, seus membros não se vinculam aos processos, que podem ser substituídos uns pelos outros, de acordo com as normas legais (MORAES, 2010, p. 613).

Neste diapasão, Pedro Lenza (2009, p. 606) enfatiza que a indivisibilidade é o

[...] corolário do princípio da unidade, em verdadeira relação de logicidade, é possível que um membro do Ministério Público substitua outro, dentro de uma mesma função, sem que, com isso, exista qualquer implicação prática. Isso porque quem exerce os atos, em essência, é a instituição "Ministério Público", e não a pessoa do Promotor de Justiça ou Procurador; (*sic*).

No que difere a unidade e a indivisibilidade, cabe apontar-se o ensinamento de Hugro Nigro Mazzilli, *apud* José Frederico Marques (1996, p. 81):

Ora, *unidade* significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe, *indivisibilidade* significa que esses membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, porém, mas segundo a forma estabelecida na lei. (*sic*)

O princípio da independência funcional é que assegura aos membros do Ministério Público, no exercício de suas funções, e que estejam totalmente insubmissos a qualquer ordem, salvo aquelas determinadas por lei.

Ensina Alexandre de Moraes (2010, p. 613):

Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens, no sentido de agir desta ou daquela maneira, dentro de um processo. Os órgãos de administração superior do Ministério Público podem editar recomendações sobre a atuação funcional para todos os integrantes da Instituição, mas sempre sem caráter normativo.

Neste sentido, elucida Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2009, p. 413):

O princípio da independência funcional assegura aos membros do Ministério Público autonomia de convicção, pois, no exercício das respectivas atribuições, não se submetem a nenhum poder hierárquico, ficando a hierarquia interna adstrita a questões de caráter administrativo.

Conforme salientado alhures, a doutrina e a jurisprudência ressaltam o princípio do promotor natural, sendo uma criação doutrinária e aceita pela jurisprudência, visto que a Magna Carta não o inclui como princípio institucional, no art. 127, § 1º.

Neste sentido, segue a jurisprudência:

HC 67759 / RJ - RIO DE JANEIRO  
HABEAS CORPUS  
Relator(a): Min. CELSO DE MELLO  
Julgamento: 06/08/1992  
Órgão Julgador: Tribunal Pleno  
Publicação: DJ 01-07-1993 PP-13142 EMENT VOL-01710-01 PP-00121  
Ementa: "HABEAS CORPUS" - MINISTÉRIO PÚBLICO - SUA DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS - A QUESTÃO DO PROMOTOR NATURAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - ALEGADO EXCESSO NO EXERCÍCIO DO PODER DE DENUNCIAR - INOCORRENCIA - CONSTRANGIMENTO INJUSTO NÃO CARACTERIZADO - PEDIDO INDEFERIDO. - O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontestável. Posição dos Ministros CELSO DE MELLO (Relator), SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO. Divergência, apenas, quanto a aplicabilidade imediata do princípio do Promotor Natural: necessidade da "interpositio legislatoris" para efeito de atuação do princípio (Ministro CELSO DE MELLO); incidência do postulado, independentemente de intermediação legislativa (Ministros SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO). - Reconhecimento da possibilidade de instituição do princípio do Promotor Natural mediante lei (Ministro SYDNEY SANCHES). - Posição de expressa rejeição à existência desse princípio consignada nos votos dos Ministros

PAULO BROSSARD, OCTAVIO GALLOTTI, NÉRI DA SILVEIRA e  
MOREIRA ALVES

Cabe salientar-se o que preceitua Alexandre de Moraes (2009, p. 605):

[...] o promotor natural é que deve atuar no processo, pois ele intervém de acordo com seu entendimento pelo zelo do interesse público, garantia esta destinada a proteger, principalmente, a imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, tanto em sua defesa quanto essencialmente em defesa da sociedade, que verá a Instituição atuando técnica e juridicamente.

Ressalta-se que este princípio decorre, também, do artigo 5º, LIII, da Constituição Federal que prescreve: “ninguém será **processado** nem sentenciado senão pela autoridade competente;” (destaque pessoal).

Dessa maneira, o princípio do promotor natural visa a repelir a figura do acusador ou promotor de exceção, sendo aquela nomeação do promotor *ad hoc*, buscando proteger o cidadão de designações arbitrárias de membros do *Parquet* e, como bem salientado acima por Alexandre de Moraes, resguardar a imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, o que afirma os princípios da independência funcional e a garantia da inamovibilidade.

### 2.3.2.3 Garantias constitucionais

Mesmo sendo um princípio a independência funcional, não deixa de ser uma garantia aos membros do *Parquet* a liberdade no exercício de funções, segundo já visto.

Ressalta-se que Alexandre de Moraes faz uma distinção entre as garantias institucionais, ou seja, da própria Instituição do Ministério Público e a garantias dos membros do *Parquet*. Quanto a esta o doutrinador assevera que (2009, p. 613): “O art. 127, § 2º, da Constituição Federal prevê autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público, enquanto o art. 3º da Lei Orgânica Nacional ampliou esta autonomia, prevendo, também, a financeira”.

A Carta Magna de 1988 preconiza, no inciso I do § 5º do art. 128, garantias aos membros do Ministério Público: a vitaliciedade, que é conquistada após dois anos de exercício, somente podendo perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado (alínea “a”); a inamovibilidade, ou seja, não pode ser deslocado, transferido ou removido; somente mediante ato volitivo pessoal do



próprio membro ministerial ou mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto de seus membros, assegurada a ampla defesa (alínea “b”); a irredutibilidade de subsídios, de que não terá seus recursos advindos do exercício de sua função reduzidos.

#### **2.3.2.4 Funções ou atribuições institucionais**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seu art. 129 enumera as funções institucionais do Ministério Público, conforme o disposto nos incisos abaixo:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Assim, observa-se o inc. IX supracitado, de que nada obsta aos membros do Ministério Público exercerem outras funções a eles conferidas, desde que sejam compatíveis com sua finalidade, salvo a de representação judicial e a de consultoria jurídica de entidades públicas, o que evidencia tratar-se de um rol exemplificativo.

Portanto, o inciso III do artigo 129 da Magna Carta revela, de forma explícita, os meios de defesa de que o membro ou representante do Ministério Público pode utilizar-se para a proteção do Meio Ambiente, sendo eles o inquérito civil e a ação civil pública.

### **2.3.2.5 Vedações ou impedimentos constitucionais.**

Sendo os membros do Ministério Público essenciais à implementação do Estado Democrático de Direito, possuem eles algumas vedações (art. 128, § 5º, II/CF): receber, como honorários, percentuais ou custas processuais, a qualquer título e sob qualquer pretexto (alínea “a”); exercer a advocacia (alínea “b”), tendo em vista a incompatibilidade do acúmulo das duas funções; participar de sociedade comercial, na forma da lei (alínea “c”); exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério (alínea “d”); ressaltar-se, neste ponto, a sensibilidade do legislador ao incentivar o promotor, caso queira, a exercer a função de magistério, mormente pela exigência da atualização e da continuidade dos estudos desta profissão; exercer atividade político-partidária (alínea “e”); receber, sob qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (alínea “f”).

## **3 MEIO AMBIENTE**

### **3.1 Introdução**

Antes de se adentrar o meio ambiente sob o prisma constitucional, faz-se mister uma análise da visão deste no decorrer da história, bem como o contexto em que ele é visto hodiernamente.

### **3.2 Breve Apontamento Histórico**

Nos primórdios da Humanidade, o Homem, em sua maioria, era um ser nômade, que se locomovia em busca de alimento, para garantir tão somente sua subsistência. Contudo, com a descoberta da agricultura e, posteriormente, da pecuária, este passou a se tornar um ser sedentário, utilizando os recursos ambientais, somente para suprir as suas necessidades básicas.

Com a expansão da Humanidade, os humanos se utilizavam da natureza não só para suprir suas necessidades mas também para garantir um conforto e obter prosperidade, já que o homem, organizando-se em sociedade, passou a viver em sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais, que lhe exigiram o desenvolvimento intelectual e tecnológico da humanidade.

Desse modo, a ganância e a necessidade de suprir uma população crescente, fizeram com que o Homem não hesitasse em modificar a natureza, para satisfazer suas vontades.

O estopim da problemática ambiental veio com a Revolução Industrial, na qual eram usados os recursos naturais em abundância, para abastecer o anseio da sociedade por matéria prima.

Por ser assim, o Meio Ambiente passou a ser alvo de destaque no cenário internacional, motivo de preocupação para grandes estudiosos e cientistas.

### **3.3 Definição**

O meio ambiente é entendido como aquilo que rodeia ou circunda todos os corpos, envolvendo todos em um meio comum.

Na visão de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009, p. 19)

[...] *meio ambiente* relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda. Costuma-se criticar tal termo, porque pleonástico, redundante, em razão de *ambiente* já trazer em seu conteúdo a ideia de 'âmbito que circunda', sendo desnecessária a complementação pela palavra meio. (*sic*)

Em contrapartida, Édis Milaré (2007, p. 110) entende que:

Não chega, pois, a ser redundante a expressão *meio ambiente*, embora, no sentido vulgar, a palavra *ambiente* indique o lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos e coisas. De qualquer forma, trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente usada pela doutrina, pela lei e pela jurisprudência de nosso País, que amiúde falam em *meio ambiente*, em vez de *ambiente* apenas.

De toda forma, o legislador cuidou de definir o meio ambiente na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981):

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Evidencia-se que o meio ambiente não traz tão somente a ideia de natureza, sendo esta uma parte do meio, podendo se afirmar que essa Lei foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visto que esta Constituição tem, em seu bojo, não só a tutela do meio ambiente natural mas também do meio ambiente cultural, artificial e do trabalho (FIORILLO, p. 19, 2009)

Assim, Celso Antônio Pacheco Fiorillo conclui (2009, p. 19)

[...] que a definição de meio ambiente é ampla, devendo-se observar que o legislador optou por trazer um *conceito jurídico indeterminado*, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma.

De fato, o termo meio ambiente é um pleonismo, porém este termo se popularizou, lembrando-se de que se encontra presente na própria Constituição brasileira, não havendo motivos para deixar de ser usado; e, ainda, não se devemos pautar na conceituação, e, sim, nos preocupar-se com zelar por uma efetiva tutela ambiental.

### 3.4 Classificação

O meio ambiente, conforme aludido acima, possui algumas classificações, delimitando o seu alcance, isto é, especificando o ambiente tutelado pela norma, não se olvidando que o meio ambiente é uno, ou seja, engloba todo o espaço terrestre.

O motivo que desencadeou a delimitação ou divisão do meio ambiente em grupos foi o de buscar uma facilidade para efetiva identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido, podendo ser dividido em quatro aspectos significativos: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho (FIORILLO, 2009, p. 20).

Ressalta-se o ensinamento de Édis Milaré (2007, p. 110/111):

No *conceito jurídico* mais em uso de meio ambiente podemos distinguir duas perspectiva principais: uma estrita e outra ampla. Numa *visão estrita*, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais. Numa *concepção ampla*, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos.

Desse modo, na busca de garantir uma efetiva proteção ambiental, é que se delimitaram categorias de meio ambiente.

#### 3.4.1 Meio ambiente natural

O meio ambiente natural ou também denominado de físico é aquele que envolve a natureza: a fauna e a flora, a atmosfera, as águas (oceanos, lençóis freáticos, lagos etc.), atmosfera e sua camadas, o solo, o subsolo e suas camadas.

Nesse meio, concentra-se o que é chamado de homeostase ou homeostasia, mediante a qual os seres regulam o meio em que vivem, atingindo uma condição estável, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio, identificando-se com a sustentabilidade que se irá analisar adiante (FIORILLO, 2009, p. 20).

Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009, p. 20): “O meio ambiente é mediatamente tutelado pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal e imediatamente, *v.g.*, pelo § 1º, I, III, VII, desse mesmo artigo”.

Assim sendo, o meio ambiente natural diz respeito à própria natureza, onde não há a interferência do ser humano, estando presente este meio, conforme se verá adiante, presente em todas as outras classificações.

### **3.4.2 Meio ambiente artificial**

O meio ambiente artificial é onde recai a atividade antrópica, desenvolvendo-se espaços urbanos para habitação, a qual consiste no conjunto de edificações e de bens de interesse público, *v.g.*, ruas, avenidas, praças etc.

No tocante a este meio ambiente, Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009, p. 21) salienta que

O meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional não apenas no art. 225 mas também nos arts. 182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana; 21, XX, que prevê a competência material da União Federal de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; 5º, XXIII, entre alguns outros.

Registre-se que o meio ambiente natural está claramente presente nesse meio, visto que, por mais modificado que ele seja, não há como se perder seu caráter natural, *v.g.*, nas cidades, nas quais, por mais que a humanidade transforme o meio, este jamais perderá sua essência, que são os pássaros, o ar atmosférico, as árvores etc.

Cabe salientar-se a ideia difundida por Antoine Laurent Lavoisier de que “nada se perde, nada se cria, tudo se transforma”, Lei de Conservação das Massas, conhecida, mundialmente, como Lei de Lavoisier.

### **3.4.3 Meio ambiente cultural**

O meio ambiente cultural engloba o patrimônio cultural de um respectivo localidade, que consiste nos costumes populares, na história de formação daquele lugar, que dão identidade a determinado local. Esse meio é tutelado pelo art. 216 da Magna Carta:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Neste contexto, Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009, p. 300) elucida:

Como se pode observar, a Constituição não faz restrição a qualquer tipo de bem, de modo que podem ser materiais ou imateriais, singulares ou coletivos, móveis ou imóveis. Além disso, são passíveis de proteção, independentemente do fato de terem sido criados por intervenção humana.

Logo tudo que faz parte do regionalismo *lato sensu*, não se pautando a cultura linguística local, encontra-se nesta classificação do meio ambiente. Ressalta-se que os aspectos do meio ambiente natural fazem parte do meio ambiente cultural, uma vez que, p.ex., os costumes locais podem ser influenciados pelo clima local.

#### **3.4.4 Meio ambiente do trabalho**

O meio ambiente do trabalho depreende-se que é o lugar onde as pessoas exercem suas atividades laborativas, que podem ser remuneradas ou não, em que se verifica a incolumidade deste meio em relação à saúde físico-psíquica dos obreiros.

A Carta Magna tutela imediatamente esse meio ambiente nos artigos 7º, XXIII e 200, VIII, tendo como tutela mediata o artigo 225, *caput*, IV, VI e § 3º, que está estritamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

Destarte, o ensinamento de José Afonso da Silva (2000, p. 23):

[...] o *meio ambiente do trabalho* como o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente. É um meio ambiente que se insere no artificial, mas digno de tratamento especial, tanto que a Constituição o menciona explicitamente no art. 200, VIII, ao estabelecer que uma das atribuições do Sistema Único de Saúde consiste em colaborar na proteção do ambiente, nele compreendido o do trabalho. O ambiente do trabalho é protegido por uma série de normas constitucionais e legais destinadas a garantir-lhe condições de salubridade e de segurança.

Por ser assim, o meio ambiente do trabalho preocupa-se com a saúde física e psíquica do trabalhador, sendo a qualidade do meio objeto de tutela constitucional.

Desse modo, aspectos do meio ambiente natural também se identificam nesse ambiente, *v.g.*, a qualidade do ar nele presente.

Isto posto, conclui-se que é relevante fazermos esta divisão do meio ambiente, com a finalidade de identificar-se, de modo rápido, a atividade degradante, mas não se esquecendo de que o meio ambiente é uno.

### **3.5 Internacional**

A questão ambiental, historicamente, só foi objeto de preocupação internacional com a eclosão da Revolução Industrial, em meados do século XVIII.

Dessa forma, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 24 de outubro de 1945, na cidade de São Francisco, Estado da Califórnia – EUA, esta Organização preconizou uma busca efetiva da tutela do meio ambiente na seara internacional, realizando conferências as quais se passa a expor.

#### **3.5.1 Conferências**

Neste tópico, pretende-se analisar as principais conferências estabelecidas em âmbito internacional, para a efetiva proteção do meio ambiente.

##### **3.5.1.1 Conferência da ONU em Estocolmo, em 1972**

Diante dos problemas ambientais que afligem o planeta Terra, a Assembleia Geral da ONU reuniu-se em 1968, quando deliberou a respeito da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que veio a se realizar em junho de 1972, em Estocolmo, capital da Suécia, onde estavam presentes os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, totalizando 113 países e 250 organizações não governamentais (FELDMANN).

No que tange à Conferência de Estocolmo na Suécia, salienta Guido Fernando Silva Soares (2001, p. 53):



Já nas reuniões preparatórias à Conferência de Estocolmo, ficaria evidente a oposição entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento: aqueles propugnavam por uma reunião em que se desse ênfase aos aspectos relativos à poluição da água, do solo e da atmosfera, derivada da industrialização (devendo, portanto, os países em desenvolvimento fornecer os instrumentos adicionais de prevenção aos desequilíbrios ambientais, em âmbito mundial, causados, nos séculos anteriores, por um desenvolvimento industrial caótico, na Europa Ocidental, nos EUA e Japão); os países em desenvolvimento, por outro lado, opuseram-se a que as eventuais políticas preservacionistas adotadas pudessem servir de instrumentos de interferência nos assuntos domésticos, além de não ter-se em mira que as mesmas acabariam por acarretar um arrefecimento das políticas internas de desenvolvimento industrial daqueles Estados, além de sua total falta de sensibilidade em relação aos custos envolvidos na adoção de medidas conservacionistas em termos mundiais (e não foi sem razão que os países africanos francófonos, na ocasião, forjaram o mote: *Si vous voulez que nous soyons propres, payez-nous le savon!*)<sup>(sic)</sup>. (Se você quer que sejamos limpos, pague-nos o sabão).

Dessa forma, esta conferência foi marcada pelo confronto entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, em que os primeiros queriam impor medidas protetivas e preventivas para a contenção da devastação do meio ambiente, mormente nesses países em desenvolvimento. Porém os países pobres (em desenvolvimento) argumentavam que possuíam mazelas que precisavam ser sanadas, p.ex., miséria, ausência de moradia para toda a população, saneamento básico etc., necessitando, assim, de um desenvolvimento econômico, para adotar tais medidas.

Neste sentido, Fábio Feldmann, ex-secretário de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, ressalta:

Questionavam a legitimidade das recomendações dos países ricos que já haviam atingido o poderio industrial com o uso predatório de recursos naturais e que queriam impor a eles complexas exigências de controle ambiental, que poderiam encarecer e retardar a industrialização dos países em desenvolvimento.

Destarte, a Organização das Nações Unidas criou um órgão incumbido da proteção ao Meio Ambiente neste Planeta, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), também conhecido como (*United Nations Environmental Program*), com sede em Nairobo (capital do Quênia), criado em 1972 pela Assembleia Geral da ONU, sendo um dos resultados da Conferência de Estocolmo, em 1972.

Portanto, trata-se de uma Conferência Internacional gerenciada pela Organização das Nações Unidas – ONU, para debater sobre as mazelas ambientais no Planeta Terra, visto que ela se pautou pela discussão entre países ricos e pobres

na efetiva tutela do Meio Ambiente Natural, porém não deixou de selar o ajustamento do Direito Internacional do Meio Ambiente, apresentando, como resultado, também a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano.

### **3.5.1.2 Conferência da ONU no Rio de Janeiro em 1992**

A Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou uma Resolução em 1988, determinando a realização de uma Conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento que pudesse avaliar como os países haviam promovido a proteção ambiental desde a Conferência de Estocolmo de 1972 até 1992.

Sendo assim, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficou conhecida como "Cúpula da Terra" (*Earth Summit*), durante a qual foram assinados 5 (cinco) documentos: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Agenda 21; os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; a Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudança do Clima (FELDMANN).

Finalmente, a Conferência da ONU, no Rio de Janeiro, de 1992, também conhecida como a ECO-92, é que delimitou os principais traços de uma efetiva proteção ambiental neste Planeta, preconizando a ideia do desenvolvimento sustentável, presente na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como uma das soluções para afastar essa crise ambiental que se vive atualmente.

## **3.6 Desenvolvimento Sustentável**

O desenvolvimento sustentável, termo consagrado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como "Cúpula da Terra", que reuniu países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como entidades e cientistas de vários setores da sociedade civil, que buscam empregar um modelo de consumo mais adequado ao equilíbrio do Meio Ambiente, a qual preconizou o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público, presente no princípio 17 da Declaração de Estocolmo, de 1972.

Dessa forma, segundo já suprarrelatada, a questão ambiental passa a ser objeto de grandes estudos, visando à tutela desse bem jurídico de fundamental relevância para a sobrevivência no planeta Terra, posto que o Meio Ambiente é a essência da vida. Os seres humanos, cientificamente falando, originaram-se da natureza, em decorrência de uma evolução biológica dos seres vivos.

O meio ambiente, nos primórdios da humanidade, era explorado de modo a garantir o sustento de determinado grupo, pois somente se caçava, pescava ou colhia aquilo que era para o seu consumo imediato.

Com a evolução psicossocial do ser humano, este passou a armazenar alimentos e a cultivar plantações próximas da área onde residia. Desse modo, com a abundância de recursos ambientais, iniciou-se uma cultura de desperdícios e excessos.

Neste sentido, o desperdício e o excesso tiveram, como estopim, a Revolução Industrial, a produção em massa, ideia preconizada por Henry Ford, conhecida como “fordismo”, na fabricação de veículos automotores, de um sistema capitalista que visa a um consumismo desenfreado, acarretando um desperdício extremamente excessivo, que gera uma enorme crise ambiental.

Dessa feita, diante de um quadro preocupante em relação à degradação do meio ambiente, buscaram-se soluções, para se evitarem as catástrofes e o tão temido aquecimento global.

Dentre muitas soluções, uma tornou-se objeto de interesse de vários países, como uma meta a ser atingida, que é o desenvolvimento sustentável.

Neste ponto, deve-se fazer uma análise minuciosa dos termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. O primeiro é o equilíbrio da relação homem/natureza, ou seja, entre o ser humano e a natureza (homeostasia ou homeostase); já para o desenvolvimento sustentável é que se propõe uma exploração planejada dos recursos ambientais, para que estes nunca falem ou deixem de existir, sendo estas as atividades que devem ser desenvolvidas, para que se atinja a sustentabilidade.

Neste sentido, defende Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2010, p. 78):

Busca-se, com isso, a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou se tornem inócuos.

Para atingir este fim, no Brasil foram implantadas várias medidas para a concretização do equilíbrio ecológico, como, por exemplo, a preservação das matas ciliares, a contenção do desmatamento da floresta Amazônica, diminuição da emissão de gases poluentes etc.

Todavia nenhuma política pública surtirá efeito, sem que haja uma mudança na consciência de cada cidadão, tendo em vista que, para que se alcance o objetivo de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, para o bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conforme disposto no artigo 225, *caput*, da Carta Constitucional, deve haver efetivas políticas públicas de conscientização ambiental.

Portanto, reipristinar costumes passados, em que se consumia por necessidade, e não por ambição, é o início, para se atingir uma harmonia entre o ser humano e a natureza, sendo o desenvolvimento sustentável uma das medidas a serem aplicadas, para se chegar a este fim colimado.

## **7 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

É cediço que a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada dia 5 de outubro de 1988, foi a primeira Constituição Federal a estabelecer ditames para a efetiva tutela ao meio ambiente, donde a denominação de “Carta Verde”.

Neste sentido, a Magna Carta pátria reservou um Capítulo específico sobre o Meio Ambiente (Capítulo VI), tutelando-o no artigo 225 e seus parágrafos, em que logo no *caput*, apresenta, em seu bojo, um norte a ser atingido, ou seja, de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida de todos os cidadãos.

O artigo 225 da Constituição da República, de 1988, prescreve:

Art. 225. 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.

Observa-se o cuidado do legislador constituinte (poder originário) de garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não só para os cidadãos presentes como também para as futuras gerações.

Não se pode olvidar que é dever de todos defendê-lo e preservá-lo, isto é, não só do Poder Público mas também de toda a coletividade, dever este esquecido por muitos na atual sociedade brasileira.

Entretanto, não se pautando, neste momento, a se ater às mazelas sociais, o parágrafo primeiro do artigo 225 da Carta Constitucional estabelece os ditames traçados por este, para assegurar a efetivação desse direito afirmado:

- § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
- 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;
  - 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.

Dessa forma, após uma abordagem daquilo que se assegura para a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve-se analisar como a Carta Constitucional responsabiliza aquela pessoa física ou jurídica ou o ente despersonalizado, quando este pratica um dano ambiental.

Todo aquele que causar danos ao meio ambiente ficará obrigado a recuperá-lo, devendo ser elaborada uma solução técnica exigida pelo órgão público competente (artigo 225, §2º/CF), porquanto as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoa física ou jurídica, ressaltando que, neste ponto, se pode incluir o ente despersonalizado, *v.g.*, a massa falida que pode exercer uma atividade que degrade o meio ambiente, em busca de se reabilitar

economicamente; a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar (artigo 223, §3º/CF).

Cabe frisar que a incidência das responsabilidades penal e administrativa, não obsta o dever do infrator de reparar o dano (responsabilidade civil).

Sendo assim, é preconizado na doutrina pátria que a responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente é objetiva, ou seja, independe de culpa.

Na ótica de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, a responsabilização civil objetiva não teve, como surgimento, somente a Revolução Industrial, que foi o vetor desencadeante do fenômeno da massificação social, e, sim, outros fatores (2010, p. 93).

Salienta, ainda, que alguns doutrinadores argumentam que, em decorrência da Revolução Industrial, houve uma modificação do sistema da responsabilidade civil, posto que o trinômio dano, culpa e nexo de causalidade criava dificuldades para atender aos anseios da população, que era prejudicada pela degradação ambiental (2010, p. 93).

Por fim, ensina que

O direito ambiental, atento a essas modificações e considerando a importância dos bens tutelados, adota a *responsabilidade civil objetiva*. Vale frisar que, anteriormente à Constituição Federal de 1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) já previa a responsabilidade objetiva do poluidor no seu artigo 14, § 1º. Com a promulgação da Lei Maior, tal norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade, o art. 225, § 3º, porquanto este não estabeleceu qualquer critério ou elemento vinculado à culpa como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente. Consagrou-se, portanto, a responsabilidade objetiva em relação aos danos ambientais. (2010, p. 94)

Cabe frisar-se que a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, reafirmou no artigo 170, inciso VI, que a ordem econômica deve convergir na defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços, bem como de seus processos de elaboração e prestação.

Enfim, a Constituição Federal apresenta, como patrimônio nacional a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de

condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (artigo 225, §4º).

### **7.1 Princípios do direito ambiental previstos na Constituição da República de 1988**

A pátria Lei Maior, ao tutelar o Meio Ambiental, preconizou alguns princípios, isto é, estados ideais a serem atingidos, aplicáveis na efetiva proteção ambiental que são: o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da prevenção, o princípio da participação e o princípio da ubiquidade.

O princípio do desenvolvimento sustentável, termo este consagrado pela Conferência das Nações Unidas (ECO-92), acima referida, encontra-se no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal: “[...] o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Neste sentido, Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2010, p. 86) elucida:

Atento a esses fatos, o legislador constituinte de 1988 verificou que o crescimento das atividades econômicas merecia um novo tratamento. Não mais poderíamos permitir que elas se desenvolvessem alheias aos fatos contemporâneos. A preservação do meio ambiente passou a ser palavra de ordem, porquanto sua contínua degradação implicará diminuição da capacidade econômica do País, e não será possível à nossa geração e principalmente às futuras desfrutar uma vida com qualidade. (*sic*)

Frise-se que esse princípio encontra guarida, de forma direta e indireta, na maioria dos princípios da Declaração da ECO-92 sobre Ambiente e Desenvolvimento.

A primeira ressalva que se deve fazer ao princípio do poluidor-pagador é que pode poluir, mediante pagamento, ou que pode pagar, para poluir, o que tornará este princípio totalmente incompatível com os preceitos constitucionais, que apresenta duas órbitas de alcance: a) busca de se evitar a ocorrência de danos ambientais - caráter preventivo; e b) ocorrido o dano, visa a sua reparação - caráter repressivo (FIORILLO, 2010, p. 88), apresenta fundamento também no princípio 16 da Declaração da ECO-92 sobre Ambiente e Desenvolvimento.

Por fim, Celso Antônio Fiorillo (2010, p. 88) conclui que

Desse modo, num primeiro momento, impõe-se ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar. Cabe a ele o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos. Numa segunda órbita de alcance, esclarece este princípio que, ocorrendo danos ao meio ambiente em razão da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela sua reparação.

No que diz respeito ao princípio da prevenção, este está presente no artigo 225, *caput*, da Constituição da República de 1988, pois esta estabelece: “[...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e **preservá-lo** [...]” (destaque pessoal).

Dessa feita, esse princípio é visto como o objetivo fundamental do direito ambiental, uma vez que se busca evitar o dano ambiental e para isso devem-se adotar políticas públicas, para que isto não ocorra, porquanto o dano ao meio ambiente, na maioria dos casos, é irreparável e irreversível, com supedâneo nos princípios 14 e 15 da Declaração da ECO-92 sobre Ambiente e Desenvolvimento (FIORILLO, 2010, p. 112).

Vale frisar-se o apontamento feito por Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2010, p. 112):

A prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma *consciência ecológica*, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental. De fato, é a consciência ecológica que propiciará o sucesso no combate preventivo do dano ambiental. Todavia, deve-se ter em vista que a nossa realidade ainda não contempla aludida consciência, de modo que outros instrumentos tornam-se relevantes na realização do princípio da prevenção. (*sic*)

No que tange ao princípio da participação, a ideia trazida pela participação é de que todos, tanto o Poder Público quanto a coletividade devem agir jungidos, para defender e preservar o meio ambiente, assegurando a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, o princípio da ubiquidade tem o próprio sentido que a palavra “ubiquidade” traz de que a proteção ao meio ambiente deve estar presente em todas as atividades desenvolvidas.



## 4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE NATURAL

### 4.1 Introdução

Após analisar-se a Instituição do Ministério Público e aferir o Meio Ambiente sob o enfoque constitucional, chegou o momento de se fazer essa união em busca do fim colimado: a efetiva tutela ambiental.

Dessa feita, passar-se-á a colacionar a atuação do *Parquet* para o alcance dos ditames ou nortes consagrados e impostos pela Magna Carta Constitucional, para a alçada ambiental.

### 4.2 Categorias de Interesses

*A priori*, deve-se fazer a distinção entre interesse público e interesse privado. O primeiro tem, como titular, o Estado, que busca, na figura de seus representantes, eleitos pelo povo, tomar decisões em prol da população em geral. Já o segundo, o titular é o indivíduo, que sofre as consequências das decisões tomadas por seus governantes, uma vez que vige a regra da superposição do interesse público sobre o interesse privado.

Não se pode olvidar que não se pode utilizar a expressão interesse público, englobando os interesses sociais, os interesses dos cidadãos, os interesses indisponíveis ou, até mesmo, os interesses coletivos e difusos, posto que nem sempre o interesse público está ligado a esses interesses supracitados.

Neste sentido, há de se fazer a distinção entre o interesse público primário e o secundário. O primeiro é o interesse da sociedade ou da coletividade, é neste que se colima o bem-estar de todos, visto que o interesse público secundário está estritamente ligado ao interesse da Administração Pública, o qual muitas vezes não atende as expectativas dos cidadãos (MAZZILLI, *apud* Renato Alessi, 2010, p. 49).

Assim, temos, também, os interesses transindividuais, que estão numa posição intermediária entre os interesses público e privado, sendo, inclusive, denominados de interesse coletivos *lato sensu*. Por exemplo, a associação do bairro, do condomínio, grupos, classes ou categorias de pessoas unidas por uma mesma situação fática.

Para melhor elucidação do explanado, ressalta-se o posicionamento de Hugo Nigro Mazzilli (2010, p. 48):

[...] tem-se reconhecido que existe uma categoria intermediária de interesses que, embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas, como os moradores de uma região quanto a questões ambientais comuns, ou os consumidores de um produto quanto à qualidade ou ao preço dessa mercadoria (*sic*).

Cabe salientar-se o apontamento deste Hugo Nigro Mazzilli, *apud* Massino Villone (2010, p. 50/51):

Sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo não é apenas o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática. Mais do que isso, é a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos lesados à Justiça seja substituído por um acesso coletivo, de modo que a solução obtida no processo coletivo não apenas deve ser apta a evitar decisões contraditórias como, ainda, deve conduzir a uma solução mais eficiente, a lide, porque o processo coletivo é exercido em proveito de todo o grupo lesado.

Para sistematizar a defesa dos interesses transindividuais, trazendo à realidade matérias já disciplinadas pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), o Código de Defesa do Consumidor esmiuçou tais interesses segundo sua origem, em seu artigo 81, p.u., incisos de I a III, como leciona Hugo Nigro Mazzilli (2010, p. 51):

a) se o que une *interessados determináveis*, que compartilhem interesses *divisíveis*, é a *origem comum da lesão* (p.ex., os consumidores que adquirem produtos de série com o mesmo defeito), temos *interesses individuais homogêneos*; b) se o que une *interessados determináveis* é a circunstância de compartilharem *a mesma relação jurídica indivisível* (como os consumidores que se submetem à mesma cláusula ilegal em contrato de adesão), temos *interesses coletivos* em sentido estrito; c) se o que une *interessados indetermináveis* é *a mesma situação de fato, mas o dano é individualmente indivisível* (p.ex., os que assistem pela televisão à mesma propaganda enganosa), temos *interesses difusos*.

Ressalta-se que os interesses transindividuais ou interesses metaindividuais são utilizados, corriqueiramente, pela doutrina e a jurisprudência, referindo-se a interesses de grupos ou a interesses coletivos em *lato sensu* (MAZZILLI, 2010, p. 52/53).

Os interesses difusos se caracterizam, por atingir um número indeterminável de pessoas, sendo o objeto indivisível, possuindo, como origem uma mesma situação de fato, *v.g.*, a tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a proteção aos direitos dos consumidores *et al.* Então o artigo 81, p.u., inciso I, do Código de Defesa do Consumidor define:

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.

No tocante aos interesses coletivos, estes dizem respeito aos grupos, classes ou categorias de pessoas que são determináveis, possuindo, como origem, uma mesma relação jurídica, sendo o objeto indivisível, *p.ex.*, segundo já *suso* aludido, quando os consumidores se submetem a uma cláusula ilegal num contrato de adesão, que estão estabelecidos no inciso II do parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor:

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Neste contexto, a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009 (Nova Lei do Mandado de Segurança), disciplinou o interesse coletivo em seu artigo 21, p.u., inciso I:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica.

Por fim, temos os interesses individuais homogêneos, como os interesses coletivos. São de grupos de categorias ou de classes de pessoas, mas que têm um objeto divisível, o que difere do interesse coletivo e possui uma origem comum, consoante suprarrelatado. *P.ex.*, os consumidores que adquirem produtos

de série com o mesmo defeito. Este interesse tem previsão no artigo 81, p.u., III, do Código de Defesa do Consumidor: “III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

Com o advento da Nova Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/09), também disciplinou essa categoria de interesse no artigo 21, p.u., inciso II:

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

Torna-se imperioso salientarem-se as distinções entre os interesses individuais homogêneos dos interesses difusos e coletivos, segundo Hugo Nigro Mazzilli (2010, p. 56/57):

Por sua vez, os interesses coletivos e os individuais homogêneos têm também, um ponto de contato: ambos reúnem grupo, categoria ou classe de pessoa *determináveis*; contudo, distinguem-se quanto à divisibilidade do interesse: só os interesses individuais homogêneos são divisíveis, supondo uma origem comum.

[...]

Tanto os interesses individuais homogêneos como os difusos originam-se de circunstâncias de fato comuns; entretanto, são indetermináveis os titulares dos interesses difusos, e o objeto de seu interesse é indivisível; já nos interesses individuais homogêneos, os titulares são determinados ou determináveis, e o objeto da pretensão é divisível (isto é, o dano ou a responsabilidade se caracterizam por sua extensão divisível ou individualmente variável entre os integrantes do grupo). (*sic*)

Portanto, o que interessa, nesta análise das categorias de interesse, é inferir-se em qual categoria se enquadra o meio ambiente. Não havendo mais dúvidas de que se trata de um interesse difuso, pois a tutela do meio ambiente atinge um número indeterminado de pessoas, sendo seu objeto indivisível, na qual apresenta uma mesma situação de fato, *v.g.*, a supressão ou a devastação de uma Área de Preservação Permanente – APP, em que toda a população é prejudicada.

#### **4.3 Meios de Defesa Utilizados pelo Ministério Público na Tutela Ambiental**

Diante da aferição das categorias de interesses e sendo o meio ambiente enquadrado como interesse difuso, passar-se, agora, a apreciar os meios de que o *Parquet* se utiliza, para defender esse bem jurídico tutelado pela

Constituição Federal, tendo em vista que este órgão ficou incumbido da proteção ambiental (art. 129, III/CF).

Antes de se iniciar a apreciação, cabe salientar-se a observação de ANTÔNIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ (1999, p. 223) sobre a atuação do *Parquet* na defesa do meio ambiente:

Apesar de ser uma área relativamente recente na atuação dos Ministérios Públicos, já que a maior parte das previsões legislativas estaduais sobre a matéria aos vinte e cinco anos, este é um dos campos de maior expansão na maior parte dos estados americanos.

A Carta da República de 1998 apresenta, como primeira hipótese, o inquérito civil, que já era preconizado nos artigos 8º e 9º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), sendo somente consolidado pela Magna Carta de 1998 (MACHADO, 2005, p. 359).

Desse modo, o inquérito civil é um procedimento administrativo utilizado tanto pelo Ministério Público Federal quanto pelo *Parquet* Estadual, para dar supedâneo ao exercício da ação civil pública, conforme ensina Paulo Affonso Machado Leme (2005, p. 359):

O inquérito civil não é um instrumento indispensável para o exercício da ação civil pública em defesa do meio ambiente, mas, inegavelmente, tem auxiliado na preparação dessa ação perante o Judiciário.

No tocante, ainda, ao inquérito civil, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) dispõe:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

- I - instaurar **inquéritos civis** e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:
  - a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;
  - b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
  - c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;
- II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;
- III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los;

V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório;

VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e dar medidas adotadas;

VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade;

VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção.

§ 1º As notificações e requisições previstas neste artigo, quando tiverem como destinatários o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo e os desembargadores, serão encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça.

§ 2º O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.

§ 3º Serão cumpridas, gratuitamente, as requisições feitas pelo Ministério Público às autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 4º A falta ao trabalho, em virtude de atendimento à notificação ou requisição, na forma do inciso I deste artigo, não autoriza desconto de vencimentos ou salário, considerando-se de efetivo exercício, para todos os efeitos, mediante comprovação escrita do membro do Ministério Público.

§ 5º Toda representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la, observados os critérios fixados pelo Colégio de Procuradores. (destaque pessoal)

Por ser assim, a Ação Civil Pública poderá ou não ter, como sustentação, o inquérito civil, sendo que essa ação tem por escopo tutelar os interesses difusos, dentre eles o meio ambiente (art. 1º, I, da Lei 7.347/85), apresentando um rol de legitimados no art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, estando presente o Ministério Público no inciso I, com redação modificada pela Lei nº 11.448 de 2007, posto que a proteção desse interesse poderá ter, por objeto, a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º da Lei nº 7.347/85).

Ressalta-se que o Ministério Público tem legitimidade para propor a ação civil pública desde 1981, com espeque no art. 14, §1º, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81):

Art. 14 [...] § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Vale frisar-se o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado (2005, p. 357 e 365):

A presença do Poder Judiciário, para dirimir os conflitos ambientais, pode-se afirmar sem exagero, é uma das conquistas sociais importante deste século, abrangendo países desenvolvidos e em desenvolvimento.

[...]

A ação civil pública pode, realmente, trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, sua eficácia, além da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e das associações, do espectro das ações propostas. Se a ação ficar como uma operação “apaga incêndios”, muito pouco terá efeito, pois não terá peso para mudar a política industrial e agrícola nem influenciará o planejamento nacional. Ao contrário, se as ações forem propostas de modo amplo e coordenado, poderemos encontrar uma das mais notáveis afirmações de presença social, o Poder Judiciário.

O termo de ajustamento de conduta, também conhecido como TAC, tem previsão no art. 5º, §6º, da Lei da Ação Civil Pública, com redação estabelecida pela Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), conforme prescreve:

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Este termo fixará exigências legais para determinada pessoa física ou jurídica, que firmará um compromisso em cumpri-las, visto que, não sendo cumpridas tais exigências, esta terá eficácia de título executivo extrajudicial, conforme se depreende do artigo acima.

Dessa forma, faz a ressalva Paulo Affonso Machado Leme (2005, p. 362):

Assim, “ajustamento” não significa transigência no cumprimento das obrigações legais. O Ministério Público não pode fazer concessões diante de “interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*, da CF). Dispor ou renunciar às obrigações legais é incabível por parte do Ministério Público.

Por fim, falta analisar-se o último meio utilizado pelo Ministério Público na efetiva tutela ambiental, que são as recomendações ministeriais, porquanto a Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) estabeleceu em seu artigo 27, p.u., IV:

Art. 27. [...] Parágrafo único [...] IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Frise-se o entendimento de Paulo Affonso Machado Leme (2005, p. 361/362):

As recomendações não têm a mesma natureza das decisões judiciais, mas colocam o recomendado, isto é, o órgão ou entidade que as recebe, em posição de inegável ciência da ilegalidade de seu procedimento. Entregues as recomendações, prosseguindo o recomendado em sua atividade ou obra, caracteriza-se seu comportamento, com reflexos no campo do Direito Penal ambiental. As recomendações ambientais deverão ser imediatamente divulgadas por quem as recebe, como, também, deverão ser respondidas. (*sic*)

Ante o exposto, verifica-se que o órgão ministerial possui quatro meios para assegurar uma efetiva tutela do meio ambiente. São eles: o inquérito civil; a ação civil pública; o termo de ajustamento de conduta – TAC e as recomendações do próprio Ministério Público.

#### 4.4 Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)

A natureza, *de per se*, presta serviços para a manutenção do ser humano no Planeta Terra, assegurando a produção de oxigênio, conservando a biodiversidade, protegendo os solos *et al.*

Dessa modo, conforme dito alhures, os uso e o abuso desenfreado dos recursos ambientais causam transtornos não só para o equilíbrio ecológico mas para também a manutenção do ser humano na Terra.

Dessa feita, como forma de garantir o desenvolvimento sustentável, buscam-se alternativas para a concretização deste, sendo o pagamento por serviços ambientais uma dessas alternativas.

Salienta CELSO MONTEIRO:

Bastaria deixar a natureza trabalhar sozinha, para que as condições básicas de desenvolvimento humano fossem garantidas. Esta questão, no entanto, é mais complexa do que aparenta ser: **a preservação de florestas é vista como perda financeira em propriedades privadas**. É o resultado desta equação, é a desconfiguração de biomas inteiros. (destaque pessoal)



Então o pagamento por serviços ambientais (PSA) vem como uma forma de incentivar particulares a preservarem o meio ambiente mediante pagamento, isto é, quantia em dinheiro, assegurando que a natureza preste seus serviços ao Homem por si só; ou seja, é um estímulo ao particular, para que este não extraia os recursos naturais de forma não planejada, objetivando um ganho imediato a este, porém causando um dano irreparável ou de difícil reparação.

## 5 CONCLUSÃO

Da história do *Parquet*, observa-se que este não se originou como uma Instituição, e, sim, como uma evolução gradativa dos Estados, que passaram a necessitar de funções mais complexas, as quais se assemelhavam à Instituição do Ministério Público atual, tendo, como berço do órgão ministerial, a França.

Em Portugal, o Ministério Público era vinculado ao Poder Executivo, não podendo ser diferente no Brasil, uma vez que se trata de seu país colonizador.

Desse modo, observa-se que, aos poucos, a Instituição do Ministério Público foi tomando forma no Brasil, que, com a Constituição de 1824, destacou uma função análoga à do *Parquet*, exercida pelo Procurador da Coroa, vinculado ao Poder Executivo.

Já na Constituição de 1891, apresentava-se a figura do Procurador-Geral da República ainda vinculado ao Poder Executivo. Tinha funções regulamentadas por lei, em que, com a promulgação da Constituição de 1934, dispôs, melhor, sobre suas funções, porém ainda sem unidade.

Enfim, com a promulgação da nossa Constituição Cidadã, em 1988, tem-se uma Instituição do Ministério Público em forma, totalmente desvinculada de qualquer Poder, garantindo a seus membros a tranquilidade no livre exercício de suas funções, que a própria Constituição ressalta como essenciais à Justiça.

Assim sendo, o promotor deve ser visto como um funcionário público, que visa a combater as mazelas sociais, assegurando a todos os cidadãos os direitos e garantias fundamentais preconizados pela Carta de 1988, dando, expressamente, relevo a sua proteção ao meio ambiente no artigo 129, III, da Constituição Federal.

No que tange ao Meio Ambiente natural, este sempre foi muito explorado pelo ser humano, somente a ser alvo de destaque com a eclosão da Revolução Industrial, apresentando-se como terceira geração de direitos, segundo a divisão de gerações feita por Norberto Bobbio em sua obra – Era dos Direitos - , em que o Estado visa à proteção dos direitos da coletividade, mas, consoante, a doutrina moderna, trata-se de dimensões de direitos.

As Organizações das Nações Unidas – ONU - tem um papel primordial na divulgação, em âmbito internacional, sobre a proteção ambiental neste Planeta,

realizando conferências em que se discutiam as mazelas do Meio Ambiente na Terra, culminando em Declarações, como a de Estocolmo, de 1972, e a do Rio de Janeiro, de 1992.

Nesta última conferência, preconizou o termo desenvolvimento sustentável, em que todos os países estariam sujeitos a esse desenvolvimento para melhorar a qualidade de vida aqui, na Terra.

Destarte, o desenvolvimento sustentável só será atingido com uma mudança de mentalidade global, mormente numa modificação do sistema econômico (capitalismo) vigente, que é incompatível com a ideia de sustentabilidade, devendo-se criar um novo sistema econômico sustentável, para eliminar este hodierno sistema parasita.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também chamada de “Carta Verde”, foi a primeira Constituição a se preocupar com uma efetiva tutela ambiental, disciplinando o Meio Ambiente num capítulo específico (Capítulo VI), tutelando-o no artigo 225 e parágrafos.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser um direito fundamental, posto que está positivado na pátria Magna Carta, podendo ser, também, visto como direitos humanos, pois esse é reconhecido pelo Direito Internacional.

Assim sendo, o meio ambiente é um interesse difuso, já que atinge um número indeterminado de pessoas, incumbindo ao Ministério Público o dever de protegê-lo, segundo já salientado no artigo 129, III, da Constituição da República de 1988.

Dessa feita, o *Parquet* utiliza-se de quatro meios para assegurar a tutela ambiental: o inquérito civil; a ação civil pública; o termo de ajustamento de conduta – TAC - e as recomendações.

O inquérito civil é um procedimento administrativo que pode ser utilizado para a apuração de um dano ambiental, o qual dá supedâneo à ação civil pública, sendo esta uma ação que visa a uma condenação em dinheiro, a uma obrigação de fazer ou de não fazer, conforme o artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) daquele infrator ambiental.

No tocante ao termo de ajustamento de conduta, a pessoa, física ou jurídica, assume um compromisso, que está de acordo com os ditames legais para

proteção do meio ambiente, servindo com título executivo extrajudicial, com espeque no artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85.

Já as recomendações são feitas pelo próprio órgão ministerial, dirigidas à pessoa que possa infringir uma Lei de proteção ambiental ou que começou a produzir uma degradação ao meio ambiente, sendo elas um meio importante para a prevenção e inibição do dano ambiental, evitando um “judicialismo ambiental”.

Não se pode olvidar que, por óbvio, o Ministério Público tem o dever constitucional de zelar pela tutela ambiental, bem como os outros órgãos do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto incumbe, também, a todos o dever de defendê-lo e protegê-lo, sendo a conscientização ecológica de cada cidadão o passo primordial, para que se tenha um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Frise-se que um dos meios preconizados pela Constituição brasileira é a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (artigo 225, § 1º, VI), devendo ser adotadas políticas públicas neste sentido.

Cabe ressaltar-se que o próprio membro do Ministério Público no exercício de suas funções, deve conter o radicalismo, que pode ser impulsionado por uma ideologia protecionista do Meio Ambiente, pois, apresentando tal atitude, pode colocar a população de determinada Região contra este, a tutela ambiental, sendo esta uma vilã do desenvolvimento local, o que contraria os ditames traçados pelas Declarações de Estocolmo, de 1972, e do Rio de Janeiro, de 1992.

Dessa forma, o Meio Ambiente deve ser visto como um aliado do ser humano, e não como seu inimigo, o que é fato para as pessoas mais esclarecidas.

Enfim, o pagamento por serviços ambientais é uma das atividades que podem ser desenvolvidas, para se colimar na sustentabilidade. Entretanto, diante da mentalidade vigente no Brasil e a falta da promoção de uma efetiva educação ambiental, entende-se que, no momento, é inviável a utilização deste.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 547 p.

**Associação Brasileira de Normas Técnicas**. Informação e Documentação: referências e elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. 24 p.

BRASIL. Código de defesa do consumidor. **Código de defesa do consumidor**. Brasília: Senado, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)> Acesso em: 3 out. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: 7 jul. 2010.

BRASIL. Constituição. **Constituições do Brasil**: (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações ). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 2 v.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Brasília: Senado, 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm)>. Acesso em: 7 out. 2010.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Senado, 1981. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9638.htm)>. Acesso em: 10 out. 2010.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Brasília: Senado, 1985. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7347orig.htm>>. Acesso em: 4 out. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Brasília: Senado, 1993. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)>. Acesso em: 2 out. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 67759/RJ, do Tribunal Pleno. Brasília, DF, 06 de agosto de 1992. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=HC.SCLA.+E+67759.NUME.&base=baseAcordaos>. Acesso em: 29. set. 2010.

COIMBRA, Mário. **Tratamento do injusto penal da tortura**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 252 p. (Ciência do direito penal contemporâneo; 2)

**Declaração da ECO-92 sobre Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.lead.org.br/article/view/1824/1/247>. Acesso em: 10 de out. 2010. (Transcrição na íntegra).

**Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano 1972.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>. Acesso em: 10 out. 2010. (Transcrição na íntegra).

FELDMANN, Fábio, **Entendendo o Meio Ambiente**, v. 1, Disponível em: [http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe\\_e\\_meio\\_ambiente/principais\\_conferencias\\_internacionais\\_sobre\\_o\\_meio\\_ambiente\\_e\\_documentos\\_resultantes.html](http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html). Acesso em: 25 ago. 2010.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 286 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. 642 p. ISBN 978-85-02-07405-7

\_\_\_\_\_. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministerio Publico e democracia : teoria e praxis**. Leme: LED, 1998. 276 p.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. 926 p.

LYRA, Roberto. **Teoria e pratica da Promotoria Publica**. 2. ed. Porto Alegre: Fabris, Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 1989. 272 p.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005. 1092 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 23. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. 888 p.

\_\_\_\_\_. **Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministerio Público, aprovada pela Lei n.8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. 3. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996. 501 p.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997. 208 p.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 5. ed., ref., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 1280 p.

MONTEIRO, Celso. **Como funciona o pagamento por serviços ambientais**. Disponível em: [ambiente.hsw.uol.com.br/pagamento-servicos-ambientais.htm](http://ambiente.hsw.uol.com.br/pagamento-servicos-ambientais.htm). Acesso em: 16 out. 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 25. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010. 922 p.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 914 p.  
SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério público brasileiro e o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 254 p.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. 306 p.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001. 896 p.

TORNAGHI, Hélio. **Curso de processo penal**. 10. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. (coord); MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. (coord). **Ministério Público II: democracia**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1999. v.1. 263 p.

## **ANEXOS**



## ANEXO “A”

### Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano 1972

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano,

Proclama que:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.
2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.
3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.
4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico
5. O crescimento natural da população coloca continuamente, problemas relativos à preservação do meio ambiente, e devem-se adotar as normas e medidas

apropriadas para enfrentar esses problemas. De todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa. Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem de melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas.

7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.

## II PRINCÍPIOS

Expressa a convicção comum de que:

### **Princípio 1**

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este

respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

### **Princípio 2**

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

### **Princípio 3**

Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

### **Princípios 4**

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

### **Princípio 5**

Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

### **Princípio 6**

Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

### **Princípio 7**

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

### **Princípio 8**

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

**Princípio 9**

As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

**Princípio 10**

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se Ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

**Princípio 11**

As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as consequências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

**Princípio 12**

Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim.

**Princípio 13**

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

**Princípio 14**

O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger y melhorar o meio ambiente.

**Princípio 15**

Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

### **Princípio 16**

Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde, a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam se aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

### **Princípio 17**

Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

### **Princípio 18**

Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social deve-se utilizar a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

### **Princípio 19**

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

### **Princípio 20**

Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

**Princípio 21**

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

**Princípio 22**

Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem à zonas fora de sua jurisdição.

**Princípio 23**

Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas a nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevaletentes em cada país, e, a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento.

**Princípio 24**

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam Ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

**Princípio 25**

Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente.

**Princípio 26**

É preciso livrar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os demais meios de destruição em massa. Os Estados devem-se esforçar para chegar logo a um acordo – nos órgãos internacionais pertinentes- sobre a eliminação e a destruição completa de tais armas.

## ANEXO “B”

### Declaração da ECO-92 sobre Ambiente e Desenvolvimento

**A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento**, no Rio de Janeiro de 3 a 14 de Junho de 1992,

**Reafirmando** a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, adotada em Estocolmo a 16 de Junho de 1972(a) e procurando dar-lhe seguimento,

**Tendo como objetivo** estabelecer uma nova e equitativa parceria mundial através da criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os sectores-chave das sociedades e os povos,

**Tendo em vista** os acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de ambiente e desenvolvimento,

**Reconhecendo** a natureza integral e interdependente da Terra, nossa casa,

Proclama:

#### **Princípio 1**

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza.

#### **Princípio 2**

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, têm o direito soberano de explorarem os seus próprios recursos de acordo com as suas políticas de ambiente e desenvolvimento próprias, e a responsabilidade de assegurar que as atividades exercidas dentro da sua jurisdição ou controlo não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou de áreas para além dos limites da jurisdição nacional.

#### **Princípio 3**

O direito ao desenvolvimento deverá ser exercido por forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações atuais e futuras.

#### **Princípio 4**

Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente.

**Princípio 5**

Todos os Estados e todos os povos cooperarão na tarefa fundamental de erradicar a pobreza como condição indispensável ao desenvolvimento sustentável, por forma a reduzir as disparidades nos níveis de vida e melhor satisfazer as necessidades da maioria dos povos do mundo.

**Princípio 6**

Deve ser dada prioridade à situação e necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos menos desenvolvidos e dos mais vulneráveis em termos de ambiente. As ações internacionais no domínio do ambiente e desenvolvimento deverão também dar resposta aos interesses e necessidades de todos os países.

**Princípio 7**

Os Estados cooperarão espírito de parceria global para conservar, proteger e recuperar a saúde e integridade do ecossistema da Terra. Tendo em conta os diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na procura do desenvolvimento sustentável a nível internacional, considerando as pressões exercidas pelas suas sociedades sobre o ambiente global e as tecnologias e os recursos financeiros de que dispõem.

**Princípio 8**

Para se alcançar um desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos os povos, os Estados deverão reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e de consumo e promover políticas demográficas apropriadas.

**Princípio 9**

Os Estados deverão cooperar para reforçar as capacidades próprias endógenas necessárias a um desenvolvimento sustentável, melhorando os conhecimentos científicos através do intercâmbio de informações científicas e técnicas, e aumentando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias incluindo tecnologias novas e inovadoras.

**Princípio 10**

A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e atividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efetivo aos processos



judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido.

### **Princípio 11**

Os Estados deverão promulgar legislação ambiental eficaz. Os padrões ecológicos, os objetivos e as prioridades de gestão do ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento a que se aplicam. Os padrões aplicados por alguns Estados podem não ser convenientes e ter um custo econômico e social injustificado para outros países, especialmente para os países em desenvolvimento.

### **Princípio 12**

Os Estados deverão cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e apoiado que conduza ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países de forma a melhor tratar os problemas de degradação ambiental. As medidas de política comercial motivadas por razões ambientais não devem constituir um instrumento de discriminação arbitrária ou injustificada ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. As ações unilaterais para lidar com desafios ambientais fora da área de jurisdição do país importador devem ser evitadas. As medidas ambientais para lidar com problemas ambientais trans-fronteiriços ou globais devem, tanto quanto possível, ser baseados num consenso internacional.

### **Princípio 13**

Os Estados deverão elaborar legislação nacional relativa à responsabilidade civil e à compensação das vítimas da poluição e de outros prejuízos ambientais. Os Estados deverão também cooperar de um modo expedito e mais determinado na elaboração de legislação internacional adicional relativa à responsabilidade civil e compensação por efeitos adversos causados por danos ambientais em áreas fora da sua área de jurisdição, e causados por atividades levadas a efeito dentro da área da sua jurisdição de controle.

### **Princípio 14**

Os Estados deverão cooperar de forma eficaz no sentido de desencorajar ou prevenir a deslocação ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades e substâncias que causem uma degradação ambiental grave ou que sejam potencialmente nocivas à saúde humana.

### **Princípio 15**

Para que o ambiente seja protegido, será aplicada pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental.

### **Princípio 16**

As autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimento internacionais.

### **Princípio 17**

Deverá ser empreendida a avaliação do impacto ambiental, enquanto instrumento nacional, de certas atividades susceptíveis de terem impacto significativo adverso no ambiente e que estejam sujeitas a uma decisão por parte de uma autoridade nacional competente.

### **Princípio 18**

Os Estados deverão notificar imediatamente os outros Estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam produzir efeitos súbitos nocivos no ambiente desses Estados. Deverão ser envidados todos os esforços pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados por tais efeitos.

### **Princípio 19**

Os Estados deverão notificar, prévia e tempestivamente, os Estados potencialmente afetados, e fornecer-lhes todas as informações pertinentes sobre as atividades que possam ter um efeito trans-fronteiriço adverso significativo sobre o ambiente, e deverão estabelecer consultas desde os estágios iniciais e com boa fé com esses Estados.

### **Princípio 20**

As mulheres desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente. A sua participação plena é portanto essencial para alcançar um desenvolvimento sustentável.

### **Princípio 21**

A criatividade, os ideais e a coragem da juventude de todo o mundo deverão ser mobilizados para criar uma parceria global com o fim de se alcançar um desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

### **Princípio 22**

As populações indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais desempenham um papel vital na gestão e desenvolvimento do ambiente devido aos seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados deverão reconhecer e apoiar devidamente a sua identidade, cultura e interesses e tornar possível a sua participação efetiva na concretização de um desenvolvimento sustentável.

### **Princípio 23**

O ambiente e os recursos naturais dos povos oprimidos, dominados e sujeitos a ocupação deverão ser protegidos.

**Princípio 24**

A guerra é intrinsecamente destruidora do desenvolvimento sustentável. Os Estados deverão portanto respeitar a legislação internacional que protege o ambiente em tempo de conflito armado, e cooperar no seu desenvolvimento, conforme for necessário.

**Princípio 25**

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são independentes e inseparáveis.

**Princípio 26**

Os Estados deverão resolver todas as suas disputas ambientais pacificamente e através de meios ajustados de acordo com a Carta das Nações Unidas.

**Princípio 27**

Os Estados e os povos deverão cooperar de boa fé e com espírito de parceria no cumprimento dos princípios consagrados nesta Declaração e para o maior desenvolvimento do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.