O MINISTÉRIO PÚBLICO E A GESTÃO DO BEM JURÍDICO MEIO AMBIENTE

THE PROSECUTOR AND THE LEGAL MANAGEMENT OF ENVIRONMENT

Diógenes Baleeiro Neto*

RESUMO
A legítima utilização, pelo Ministério Público, dos mecanismos judiciais e extraprocessuais de proteção ambiental, aliada à carência estrutural da Administração Pública, tem tornado o órgão ministerial, na prática, a principal instituição responsável pela gestão do bem jurídico meio ambiente. Tal situação não se coaduna com o comando constitucional que acomete ao Poder Público, em todas as suas esferas, o dever de zelar pelo preservação do meio ambiente, o que torna a situação fática ora vivenciada contrária ao Estado Democrático de Direito. O presente trabalho visará identificar as causas e as possíveis soluções para a consecução de uma proteção ambiental democrática.

PALAVRAS-CHAVE
Ministério Público; Funções essenciais à justiça; Meio ambiente; Administração Pública; Competência; Legitimidade; Constituição Federal; Dano ambiental; Gestão ambiental.

ABSTRACT
The legitimate utilization, by prosecutors organisms, of judicial and extra-procedural mechanisms of environmental legal protection, together with the structural deficiencies of Brazillian Public Administration, has transformed that organism, in practice, the main institution directly responsible for managing the environment. This reported situation is absolutely inconsistent with the Brazillian constitutional command that affects the public government, in all its three policy spheres, the duty to take care for the environmental preservation, which makes the factual situation now experienced totally against the democratic state principles. This work will aim at identifying the causes and possible solutions to achieve a democratic environment legal protection.

KEY-WORDS
Prosecutor; Essential functions to justice; Environment, Public Administration; Competence; Legitimacy; Constitution; environmental damage; Environmental Management.

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público tornou-se, após o advento da Constituição Federal de 1988, a instituição pública responsável pela cura dos interesses indisponíveis da sociedade, ainda que contrapostos ao do Poder Público. A Carta de 1988, por outro lado, em seu art. 225, conferiu a todos, e precipuamente à Administração Pública, os deveres jurídicos de defesa e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Estando o equilíbrio ambiental inserido na ideia de patrimônio indisponível da sociedade, tornou-se corriqueira a ocorrência de conflitos entre Administração Pública e

* Mestrando em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara, Procurador do Estado de Minas Gerais.

Ministério Público no que respeita à missão das instituições de defender o meio ambiente. Tais conflitos são potencializados pela imprecisa definição do que venha a ser dano ambiental e pela desafiadora dificuldade de compatibilização da manutenção do equilíbrio ambiental com o crescimento econômico.

Em campos contrapostos, o Ministério Público justifica sua postura mais proativa na recorrente omissão estatal no que se refere à adoção de medidas de proteção ambiental, ao passo que a Administração Pública costuma reagir a tal postura, ao argumento de que é seu o papel institucional de gestor do meio ambiente.

Partindo de tais premissas fáticas e jurídicas, o presente trabalho visa perquirir acerca da existência e do conteúdo dos limites jurídicos impostos à atuação do Ministério Público na cura do bem jurídico meio ambiente, buscando, assim, apresentar soluções aos frequentes conflitos interinstitucionais que, não raro, são prejudiciais à própria consecução do equilíbrio ambiental, e, portanto, aos interesses da sociedade.

2 MEIO AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO E SUA TUTELA JURISDICIONAL E ADMINISTRATIVA

Concebem-se como *bens jurídicos* os valores caros à sociedade, merecedores de tutela pelo Direito, através dos seus diversos instrumentos e garantias.

A preocupação com o meio ambiente, que ganhou corpo na segunda metade do Século XX, impôs aos estudiosos do Direito a tarefa de desenvolver teorias, conceitos e princípios que viabilizassem a sua adequada tutela jurídica.

No Brasil, a ideia de meio ambiente como bem jurídico passou a ter *status* constitucional a partir de 1988, sobretudo em razão do disposto no art. 225 da vigente Constituição da República[1].

As características essenciais desse bem jurídico de recente percepção, aliadas ao que dispõe o texto constitucional, conduzem à evidente conclusão de que se trata de um bem cujos titulares são *indeterminados*. Daí o acerto de se considerar o meio ambiente, em regra, como um bem jurídico de titularidade *difusa*, insuscetível de apropriação individual e fonte de obrigações imputáveis a toda a coletividade.

[1] 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.

Nas palavras de Carla Amado Gomes (2010, p. 54),

> Na sua vertente imaterial, os bens ambientais naturais são usáveis por todos, sem determinação de parte e prescindindo de título específico – o que é suficiente para conferir ao uso a natureza de interesse de facto, mas insuficiente para densificar um direito. Por isso são bens colectivos, em virtude da disseminação das suas potencialidades de aproveitamento por um conjunto indeterminável de pessoas. O carácter transfronteiriço, não forçosamente dos suportes físicos de alguns destes bens, mas da difusão das suas qualidades extrínsecas, impede a identificação, à partida, de um universo estanque de usuários; porém, há motivos jurídico-políticos que visam operacionalizar a noção de interesse na utilização das qualidades do bem.

De outro lado, não há, entre os doutrinadores, consenso acerca do conteúdo jurídico da expressão *meio ambiente*, havendo desde concepções que nele incluem todas as interações entre todas as formas de vida (nelas incluída a humana) e o espaço que as rodeiam, a outras mais restritas, que compreendem apenas as relações entre o homem e os elementos da natureza.

Em nível infraconstitucional, a Lei n. 6.938/81, em seu art. 3º, I, define *meio ambiente* como "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".

Apesar da definição legal, a circunstância de ser recente a formulação científica da ideia de meio ambiente como bem jurídico ainda não tornou possível, como visto, um consenso doutrinário quanto aos precisos contornos do seu conceito.

Contudo, é razoável considerar como objeto de proteção ambiental não apenas o equilíbrio entre o homem e os elementos da natureza, como também as interações envolvendo outras dimensões da vida humana (meio ambiente *artificial*, *cultural* e *do trabalho*), sempre tendo em vista a desafiadora tarefa de conciliar fatores sociais, econômicos e naturais, com vistas ao alcance da almejada *sustentabilidade*.

De qualquer forma, seja qual for a concepção a se considerar, certo é que o meio ambiente, em todas as suas dimensões, é bem jurídico de titularidade difusa, merecedor de tutela jurídica diversa da concedida a interesses individuais.

Partindo-se, portanto, da premissa de que o equilíbrio ambiental é um bem jurídico de que é titular toda a coletividade, cabendo a todos – Poder Público e sociedade civil, nos termos do art. 225 da Constituição Federal de 1988 - o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações, é razoável concluir que o ordenamento jurídico brasileiro confere ampla legitimidade para que o dever de defesa do meio ambiente seja exercido *em juízo*.

De fato, a qualquer cidadão é lícito provocar o exercício da jurisdição para fazer cessar atividade ou anular ato jurídico lesivo ao meio ambiente, através da *ação popular*, instrumento consagrado no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal[2].

Nas palavras de Conselvan e Cambi (2012, p. 690),

> pela leitura constitucional da ação popular, pode-se afirmar que tem legitimidade ativa para a sua propositura todo aquele que verifica a lesão ou possível lesão ao patrimônio público, histórico e cultural, à moralidade administrativa ou ao meio ambiente. O autor da ação popular é uma espécie de "cavalheiro cruzado"da legalidade e da moralidade pública ou da defesa do meio ambiente. É uma expressão de solidariedade para com todos os cidadãos honestos ou animados de espírito cívico ou preocupados com o equilíbrio ambiental.

Integra, portanto, o conceito moderno de *cidadania* a possibilidade de postular judicialmente, em nome próprio, a tutela de um bem jurídico comum a todos, superada que está a ideia de que o indivíduo encontra-se em estado de sujeição ativa apenas naquilo que respeita à sua esfera particular de interesses jurídicos.

A possibilidade de proteção judicial do meio ambiente através de demandas ajuizadas pelos cidadãos, contudo, não retira a validade de normas que conferem igual legitimidade a instituições públicas ou privadas, igualmente comprometidas com a defesa desse bem jurídico, dentro do contexto de titularidade transindividual em que o colocou a Constituição.

Inicialmente, o legislador brasileiro enxergou no Ministério Público a instituição pública adequada à proteção judicial do meio ambiente, conferindo-lhe, no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, "legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente".

Tal legitimidade foi posteriormente estendida pela Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) à União, aos Estados, aos Municípios, às entidades da administração indireta e às associações com pelo menos um ano de constituição e que incluíssem a proteção ambiental entre as suas finalidades institucionais[3].

---

[2] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

[3] Redação original do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública: A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

Em 1988, a ação civil pública passou a ter previsão constitucional, tendo o art. 129 da vigente Constituição expressamente atribuído a sua titularidade ao Ministério Público[4], sem prejuízo de extensão legal da legitimidade a outras instituições[5].

A Lei n. 7.347/85, então, que já previa um extenso rol de legitimados ativos, a par do órgão ministerial, foi sucessivamente reformada neste particular, sendo merecedoras de especial registro as alterações promovidas pelo Código de Defesa do Consumidor[6], que tornou dispensável, em alguns casos, o requisito de pré-constituição da associação autora, e pela Lei n. 11.448/07, que incluiu expressamente a Defensoria Pública como órgão legitimado à propositura de ação civil pública.

Sobre a extensão do rol de legitimados, em especial no que respeita à inclusão neste da Defensoria Pública, observa Fensterseifer (2011, p. 127-128):

> A ampliação da legitimidade para a propositura de determinadas ações, especialmente diante da tutela de direitos difusos e coletivos, como no caso da ação civil pública e da ação direta de inconstitucionalidade, também toma uma feição de concretização do princípio democrático e da garantia do acesso à justiça, bem como conforma a perspectiva procedimental dos direitos fundamentais. Assim, de forma a romper com uma concepção democrática tradicional, espelhada basicamente em uma abordagem representativa e indireta, a abertura cada vez maior das portas do Poder Judiciário e o reconhecimento de tal podem como uma instância política legitimada constitucionalmente a atuar na proteção dos direitos fundamentais justificam uma atuação judicial crescente dos cidadãos, individualmente ou por meio das instâncias coletivas (associações civis etc.) ou mesmo estatais (Defensoria Pública, Ministério Público, Ibama etc.), o que deve ser tido como uma legítima forma de atuação política, compatível com os ditames de uma democracia participativa e direta.

Realmente, a imperatividade do princípio democrático, associada à inquestionável relevância do bem jurídico protegido, torna impositiva a extensão da legitimidade para a defesa judicial dos interesses difusos, nestes incluído o equilíbrio ambiental, a outras instituições que não o Ministério Público, sendo indubitavelmente constitucional a expressa previsão da Defensoria Pública no rol de legitimados da Lei n. 7.347/85.[7]

II - inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio-ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

[4] Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) 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;

[5] § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

[6] Lei n. 8.078/90.

[7] De se registrar, contudo, que tramita no STF a ADI n. 3.943, em que se questiona a constitucionalidade da Lei n. 11.448/07.

No que respeita à *gestão* do meio ambiente, contudo, apesar da essencial participação da coletividade sob as mais diversas formas, as políticas públicas que visam à sua macroproteção são tarefas incumbidas pela Constituição à Administração Pública.

É verdade que a Lei Fundamental confere responsabilidades e competências próprias às organizações da sociedade civil, sobretudo no que respeita a "interesses sociais gerais e particulares, que devem estar sintonizados com o bem comum" (MILARÉ, 2009, p. 299).

No entanto, é inegável que a circunstância de ser o meio ambiente bem comum e de domínio público conduz à conclusão de que o seu gestor primordial será o Poder Público.

A respeito, leciona Milaré (2009, p. 303):

> Como bem difuso e de uso coletivo, o meio ambiente é impessoal e não pode gerir-se por si mesmo: ele carece de proteção. A salvaguarda lhe vem do Poder Público, seu "tutor" qualificado, já que se trata de patrimônio público. É oportuno relembrar que a tutela administrativa, em muitos casos, encontra ressonância e reforço na Ética e na Moral. Desde as mais remotas culturas e civilizações, exercer a tutela era uma forma de "administrar a Justiça" e velar pelos fracos e indefesos. Em se tratando do meio ambiente, esta observação é plenamente válida, seja pela natureza do bem tutelado e sua fragilidade ecológica, seja em função do interesse e dos aspectos sociais que acompanham a ação tutelar.

Assim, compete prioritariamente à Administração Pública, em todas as esferas, o exercício da atividade de gestão relacionada com a conservação do meio ambiente e com a manutenção do equilíbrio ambiental.

Tal conclusão, contudo, não exclui nem diminui o papel das demais instituições, públicas ou privadas, ou mesmo dos cidadãos individualmente considerados, no desempenho de tais atividades, na medida em que a todos eles conferem-se os poderes de fiscalizar as atividades administrativas e de participar das decisões políticas, seja através da composição dos órgãos colegiados, seja por meio de participação em audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

No Brasil, desde o período colonial, sempre houve, nas diversas ordenações que institucionalizaram e disciplinaram o funcionamento da Justiça, a previsão de funções que hoje são exercidas em conjunto pelas instituições que compõem as *procuraturas constitucionais* (Ministério Público, Advocacia de Estado e Defensoria Pública).

O texto constitucional de 1934 foi o primeiro a prever a figura do Ministério Público, definindo-o como "órgão de cooperação nas atividades governamentais" e estabelecendo regras gerais de organização e funcionamento, sem aprofundar-se, contudo, na explicitação de sua competência e de seus princípios basilares.

A primeira Constituição a fazê-lo com maior profundidade foi a de 1988, que incluiu o órgão ministerial entre as *Funções Essenciais à Justiça*, ao lado da Advocacia, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública (Advocacia de Estado[8]).

A vigente Constituição trouxe uma disciplina mais detalhada do Ministério Público, merecendo destaque:

a) A definição constitucional das suas funções institucionais (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis);[9]
b) O desdobramento de suas funções institucionais, destacando-se, para os fins do presente trabalho, as de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, inciso II) e de 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 (art. 129, inciso III);
c) Explicitação dos princípios institucionais do Ministério Público (unidade, indivisibilidade e independência funcional);[10]
d) A criação de instituição incumbida da representação judicial e consultoria jurídica da União (AGU), retirando do Ministério Público tal atribuição.

Como se vê, a Constituição de 1988 foi responsável por significativos avanços na estruturação e amadurecimento institucional do *parquet*, instituindo princípios, explicitando suas funções e retirando-lhes aquelas de competência de outras instituições.

A respeito, observa Mougenot Bonfim *apud* Luís Roberto Gomes (2003, p. 11):

---

[8] Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a expressão *Advocacia Pública* é equivocada, sendo mais apropriado falar em *Advocacia de Estado*, uma vez que as demais funções essenciais à justiça exercem a advocacia e são de natureza pública (MOREIRA NETO, 2006, p. 188).

[9] Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[10] Art. 127, § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

> Inexiste no direito comparado, ou mesmo nos antecedentes nacionais, momento algum no espaço ou na história, presente ou remota, em que tenha o poder constituinte no regime democrático entregue tantos mecanismos jurídico-legais ao Ministério Público para salvaguarda dos mais lídimos interesses e valores sociais, como o previsto na Constituição Federal. Tal como está, o Ministério Público brasileiro coloca-se constitucionalmente como paradigma avançado a qualquer Estado independente; leva, pois, modelo ao exterior e, nesse sentido, não tem exemplo a importar.

Pode-se dizer que tais avanços já vinham sendo anunciados antes mesmo da Constituição de 1988, haja vista ter o Ministério Público recebido da Lei, poucos anos antes, atribuições relevantes, especialmente no que se refere à defesa de interesses transindividuais indisponíveis, seara em que se inclui o meio ambiente.

Como já mencionado alhures, as Leis n. 6.938/81 e 7.347/85 trouxeram previsões que viabilizavam o ajuizamento, pelo *parquet*, de ações civis públicas em defesa do meio ambiente, antes mesmo da previsão contida no art. 129 da vigente Constituição.

Tal amadurecimento, resultante, em grande medida, do pioneirismo do Ministério Público no que respeita à defesa de interesses transindividuais, fez com que tal instituição viesse a se tornar *de facto* o principal legitimado para o ajuizamento de ações civis públicas.

A timidez dos demais colegitimados, sobretudo o Poder Público, é um dos desafios a serem superados para a consecução de uma jurisdição coletiva eficaz no Brasil.

A respeito, observa Gregório Assagra de Almeida (2003, p. 590):

> O Ministério Público atualmente no Brasil é o principal protagonista na defesa dos direitos massificados. Isso se dá porque ainda é muito tímida a atuação dos demais legitimados coletivos ativos, os quais não são responsáveis, como já foi apontado pela doutrina, pelo ajuizamento nem de 10% das ações coletivas já propostas no Brasil, o que demonstra a fragilidade da democracia participativa no País.

Contudo, não é a atuação tímida dos demais colegitmados, decorrente de fatores vários, a serem examinados mais adiante, a razão única do ora apontado protagonismo do *parquet*. Muito se deve também à previsão, desenvolvimento e efetiva utilização, pelo órgão ministerial, de instrumentos *extraprocessuais* de tutela dos direitos indisponíveis da sociedade que lhe foram conferidos por Lei, em especial o *inquérito civil*, o *compromisso de ajustamento de conduta* e as *recomendações*.

Milaré (2009, p. 1019-1020), um dos idealizadores do inquérito civil público, que restou previsto na Lei n. 7.347/85[11] e, posteriormente, absorvido pela Constituição Federal de 1988[12], assim define tal instrumento:

> O inquérito civil é procedimento investigatório, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

É através do inquérito civil, instaurado após a notícia de um fato que possa trazer prejuízos a direitos transindividuais, que o órgão ministerial colhe os elementos imprescindíveis ao ajuizamento de ações civis públicas, servindo tal mecanismo igualmente à definição quanto ao uso ou não da via judicial ou de outros instrumentos que se revelem mais adequados à tutela desses direitos.

Em outras palavras, a depender das informações colhidas no inquérito, o Ministério Público decidirá, dentro do poder que lhe concedeu a Constituição Federal, pelo seu arquivamento, pelo ajuizamento da ação civil pública ou pela adoção das providências extrajudiciais que serão examinadas mais adiante (recomendação ou compromisso de ajustamento de conduta).

Antes, porém, convém registrar que, conforme adverte Purvin de Figueiredo (2011, p. 48), apesar de se tratar o inquérito civil de um instrumento de utilização exclusiva do Ministério Público, nada impede que membros das demais funções essenciais à justiça ligadas à tutela do meio ambiente (Defensores Públicos e Advogados de Estado) notifiquem extrajudicialmente o poluidor para que se busque uma solução não judicial do problema.

Tal solução pode ser obtida através do segundo instrumento extraprocessual a ser aqui examinado, este de utilização não mais exclusiva do Ministério Público: o *compromisso de ajustamento de conduta*.

Trata-se de mecanismo previsto no art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85[13], nesta incluído pelo Código de Defesa do Consumidor, passível de manejo pelos órgãos públicos legitimados

---

[11] Art. 8º, § 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

[12] Art. 129, III, CF/88

[13] § 6° 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.

à propositura de ação civil pública, a fim de compor controvérsias envolvendo direitos transindividuais sem a necessidade de acionamento da via judicial.

Conforme alerta Mirra, citado por Fernandes (2008, p. 55), antes mesmo da alteração da Lei da Ação Civil Pública pelo CDC, o direito brasileiro já contemplava a realização de acordos envolvendo direitos difusos, com a edição da Lei n. 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Naquele diploma, contudo, a realização de acordo somente era admitida em juízo e no âmbito de ações de reparação aos danos ao meio ambiente ocorridos na zona costeira.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, viabilizou-se, de maneira geral, a celebração de compromissos extrajudiciais de ajustamento de conduta envolvendo direitos transindividuais, superando-se em definitivo o paradigma segundo o qual tais direitos seriam insuscetíveis de transação.

Enfim, o compromisso de ajustamento é uma possível via a ser utilizada pelo Ministério Público, quando o ajuizamento de ação civil pública revelar-se providência inadequada, em razão de sua onerosidade.

A respeito, observa Gomes (2003, p. 251):

> Trata-se de solução mais rápida e menos custosa do conflito de interesses, nem sendo necessário lembrar que um processo dessa natureza demora anos para chegar ao final, sem contar a necessidade de posterior execução da sentença.
>
> Além disso, os elevados custos processuais que envolvem o trâmite de uma ação civil pública, que na grande maioria dos casos depende de perícias de difícil e demorada realização, incentivam a via do ajustamento, até porque o numerário que se gastaria com isso poderia ser direcionado para a concretização do objetivo pretendido, com evidente economia de recursos públicos.

De igual forma, revela-se muitas vezes mais eficaz e menos onerosa a opção pela *recomendação*, que consiste “num ato formal não coercitivo dirigido ao investigado, no qual é expressamente traduzida a vontade da ordem jurídica pelo Ministério Público, que toma posição e sugere a realização de determinada conduta referente a um caso concreto” (GOMES, 2003, p. 237).

Através da recomendação, o órgão ministerial, evitando, *a priori*, a via judicial, indica, ao sujeito passivo de uma investigação realizada através de inquérito civil, os caminhos que, sob sua ótica, representam a vontade do ordenamento jurídico, encaminhando-lhe sugestões de adaptação de sua conduta aos ditames legais.

De se observar que as recomendações não ostentam a natureza coercitiva própria das decisões judiciais. São apenas orientações que podem ou não ser seguidas pelo seu destinatário, não havendo qualquer consequência jurídica decorrente do descumprimento.

De acordo com Gomes (2003, p. 238),

> recomendação não é ordem, Não impõe. Não obriga. Não acarreta se descumprida consequências jurídicas automáticas dela decorrentes. Apenas aponta o caminho considerado correto pelo Ministério Público diante do ordenamento jurídico, com a marca de uma instituição respeitável, destinada à defesa da sociedade, sugerindo que seja seguido, sob pena da tomada das medidas cabíveis.

Ocorre que, muitas vezes, por razões várias, como analisaremos mais adiante, as recomendações do Ministério Público acabam sendo absorvidas por seus destinatários como se ordens judiciais fossem, o que acaba por transformar o *parquet* em um órgão gestor *de facto* dos bens jurídicos difusos, como é o caso do meio ambiente.

Tal situação ganha contornos mais gravosos quando as recomendações são dirigidas aos agentes públicos verdadeiramente responsáveis pela gestão ambiental, que acabam colocando-se em verdadeira posição de subserviência hierárquica ao Ministério Público, acolhendo pura e simplesmente as suas orientações, sem qualquer questionamento.

Trata-se, conforme se examinará a seguir, de um verdadeiro desvirtuamento do sistema democrático brasileiro, na medida em que decisões administrativas acabam, na prática, sendo tomadas por uma instituição que, apesar de sua inquestionável importância para a consecução de uma ordem jurídica justa, não detém, *a priori*, dentre as suas funções institucionais, competência para formulação e execução de políticas públicas, acometidas que estão estas à Administração Pública.

4 CONFLITOS INTERINSTITUCIONAIS

Não são raras as situações em que uma crise jurídica envolvendo direitos difusos resulta na contraposição de interesses entre o Ministério Público e o próprio Estado. Tal se deve ao fato de que algumas políticas públicas (ou a falta delas) são consideradas pelo órgão ministerial como lesivas aos interesses da sociedade.

Especificamente no que respeita ao meio ambiente, situações há em que atividades desempenhadas pelo próprio Estado são apontadas como poluidoras, sendo dirigidas ao ente público pretensões de prevenção ou reparação de danos ambientais. É o que ocorre, por

exemplo, quando o Poder Público é o responsável por alguma obra que esteja sendo executada com prejuízo ao equilíbrio ambiental.

Há ainda outras hipóteses, algumas extremamente controversas, de responsabilização do Estado por dano ambiental. Costuma-se incluir o ente público entre os responsáveis por dano ambiental, por exemplo, nos casos de omissão quanto ao dever de fiscalizar ou de deficiência do processo de licenciamento ambiental.

Invoca-se como justificativa o destaque que a Constituição Federal dá, no art. 225, ao dever do Estado de defender e preservar o meio ambiente, do que se extrairia sua responsabilidade solidária por omissão toda vez que um dano se consumasse, à míngua da fiscalização estatal.

A respeito, argumenta Milaré (2009, p. 966):

> Segundo entendemos, o Estado também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Esta posição mais se reforça com a cláusula constitucional que impôs ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O mesmo autor, contudo, considerando que a responsabilização do Estado pode vir a representar uma dupla punição da própria sociedade, ressalva que "convém, diante das regras da solidariedade entre os responsáveis, só acionar o Estado quando puder ser increpada a ele a causação direta do dano" (MILARÉ, 2009, p. 967).

A responsabilidade civil do Estado por condutas comissivas ou omissivas de seus agentes, de forma geral, é expressamente prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal[14].

Inquestionável, portanto, a nosso ver, que o Estado pode ser responsabilizado por dano ao meio ambiente, havendo de se considerar, contudo, que, em tais casos, a conduta de algum agente público deve guardar relação de causalidade *direta* com o prejuízo ambiental.

Não se pode responsabilizar o Estado por todo e qualquer prejuízo, individual ou coletivo, invocando-se, pura e simplesmente, uma falha no dever de fiscalizar, sob pena de completa banalização do instituto da responsabilidade civil.

---

[14] § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Estar-se-ia, assim, a emprestar ao Estado o papel de verdadeiro *segurador universal* (FIGUEIREDO, 2010, p. 278), na medida em que lhe incumbiria o dever de fiscalização de atividades em praticamente todos os setores da sociedade, o que o tornaria responsável por praticamente todo e qualquer dano que viesse a ser suportado por alguém.

A título ilustrativo, ao adotar-se tal posicionamento, o Poder Público seria responsável por qualquer dano suportado pelo consumidor, por falhar na fiscalização do cumprimento das respectivas normas de proteção; por todos os danos decorrentes de ilícito penal, devido à ausência de policiamento ostensivo que evitasse a prática de infrações de tal natureza; e, ainda, por algumas indenizações trabalhistas devidas por empregadores particulares a seus empregados, em razão da ineficiência da fiscalização dos auditores fiscais do trabalho.

Tais conclusões não são nada razoáveis, o que torna impositivo examinar com cuidado o estado de sujeição jurídica do Estado em tais situações.

É de se identificar, no caso concreto, a existência de verdadeiro nexo de causalidade entre a falha da fiscalização estatal e o dano suportado pelo meio ambiente, a fim de que se possa colocar o Estado na condição de sujeito passivo.

E, neste particular, assume especial importância o instrumento extraprocessual da *recomendação*, a que se aludiu no tópico precedente.

Identificando uma situação de potencial dano ambiental, e que possa ser evitada através de imediata intervenção estatal, convém ao Ministério Público, ao dela tomar conhecimento, comunicar o fato às autoridades ambientais competentes e, se possível, recomendar medidas específicas a serem adotadas a fim de evitar a lesão ao meio ambiente.

Permanecendo a autoridade estatal omissa, aí sim cabe responsabilizá-la pela omissão, pelo que poderá valer-se o órgão ministerial da via judicial ou, a depender do caso concreto, da celebração de compromisso de ajustamento de conduta.

De seu turno, cabe à autoridade destinatária da recomendação, ao tomar conhecimento, analisar e identificar se o caso concreto efetivamente reclama intervenção estatal e, ainda, se é ela ou outra a competente para a prática de atos que façam cessar a atividade lesiva.

As razões expostas pelo Ministério Público devem ser examinadas com seriedade e ponderadas, por advirem de órgão constitucionalmente acometido à proteção de valores caros à sociedade.

O que não pode o agente estatal, contudo, é tomar a recomendação como se tivesse força de decisão judicial e deixar de exercer o seu papel de administrador, transformando-se em mero executor de “ordens” provenientes do órgão ministerial.

Ocorre que, muitas vezes, acaba sendo esta a postura adotada pelo agente, que abandona por completo as atividades de análise e ponderação, limitando-se a cumprir recomendações ministeriais.

De se observar que recomendações há em que são questionados atos *legítimos* praticados pela Administração Pública, mas que acabam sendo desfeitos em razão do temor reverencial em relação às orientações ministeriais. Tal se deve ao fato, alertado por Siqueira (2011, p. 203), de que, “tratando-se de matéria ambiental, o sentimento e a ideologia contaminam, com maior frequência, os autores da ação”.

Outros casos há em que a desorientação dos servidores públicos que lidam com o meio ambiente a respeito dos papéis institucionais das funções essenciais à justiça acaba por tornar ineficiente a sua atividade.

Tais servidores, ao responderem a pedidos de informações ao Ministério Público, por desconhecerem o papel institucional deste, dão por encerrada a sua atuação, quando deveriam agir concretamente.

Este, aliás, é o alerta feito por Figueiredo (2011, p. 36):

> Parece que tais servidores acreditariam que suas informações estão sendo prestadas a quem poderia, a partir da conjunção dos elementos obtidos, com base nos princípios da prevenção e da precaução, evitar a ocorrência do dano ambiental prenunciado ou, pelo menos, fazer cessar o mais rapidamente possível os efeitos do dano em curso. Esta constatação fática demonstra a urgente necessidade de se esclarecer à Administração Ambiental dos três níveis da federação quais são as atribuições dos órgãos da Advocacia Pública das respectivas pessoas jurídicas de direito público. Nesse lamentável jogo de erros de comunicação, prefere-se deixar aos Advogados de Estado a tarefa de, em suas bancas, defender a pessoa jurídica de direito público em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público com base em informações privilegiadas que poderiam ter sido tempestivamente utilizadas para corrigir ou fazer cessar imediatamente o dano ambiental. E, com isto, o poluidor direto, quase sempre um particular, ganha um importante aliado neste litisconsórcio passivo não desejado por quem tem a função de defender o interesse público primário: o Advogado do Estado, que, pelo menos na esfera judicial, ficará adstrito ao dever de fidelidade de patrocínio do Estado.

A administração pública, na realidade, é que muitas vezes acaba transmutando o Ministério Público em órgão gestor, desvirtuando completamente o sistema democrático, ao manter o ciclo vicioso apontado acima.

Tal subversão acaba sendo alimentada pela imprensa, que costuma noticiar recomendações ministeriais ou mesmo a propositura de ações civis públicas com dizeres do tipo "*Ministério Público proíbe tal atividade"* ou "*MP veda comercialização de tal produto"*.

Ora, vedações e proibições decorrem ou do exercício do poder de polícia pela Administração Pública ou dos efeitos de uma decisão judicial. Não são atos do Ministério Público que ensejam, *per se*, a paralisação, *v.g.*, de uma atividade nociva ao meio ambiente. A atuação proativa ministerial muitas vezes pode, sim, apresentar tais resultados se chancelada pelo Judiciário ou acatada pela Administração.

Some-se a isto o fato de que nem sempre o posicionamento do Ministério Público representará fidedignamente o interesse da sociedade. Há casos, inclusive, em que há interesses sociais contrapostos, não havendo falar em um único bem comum, cabendo ao administrador ponderar e apresentar as soluções mais adequadas.

Situação emblemática e que pode ilustrar muito bem tal situação é o caso das *sacolas plásticas*, exaustivamente veiculado na imprensa, em que os interesses consumeristas estão em contraposição aos ambientais. Em alguns estados, o Ministério Público recomendou a proibição das sacolas plásticas, ao argumento de que eram nocivas ao meio ambiente. Já em São Paulo, onde haviam sido banidas voluntariamente pelos supermercados, houve recomendação ministerial para que voltassem a ser fornecidas, em razão do prejuízo que estava sendo impingido aos consumidores[15].

Assim, a ausência de um único interesse legítimo a ser tutelado torna necessária a tomada de uma decisão pelos órgãos democraticamente incumbidos de fazê-lo, a fim de conciliar bens jurídicos contrapostos.

É de se ponderar, contudo, que a ineficiência estatal acaba abrindo espaço para que o Ministério Público, enquanto curador dos interesses indisponíveis da sociedade, assuma papel mais proativo, exercendo função negligenciada pela Administração.

Embora tal atuação, muitas vezes, traga resultados benéficos à sociedade, não se pode admiti-la como regra em um Estado Democrático de Direito. Não se pode substituir instâncias deliberativas democráticas por decisões unilaterais de um órgão, ainda que seja este detentor da nobre função de zelar pelo interesse público.

---

[15] O que muitos veículos da imprensa, aliás, noticiaram como uma *determinação* do Ministério Público.

A mudança de tal quadro, que resulta em uma cada vez mais intensa fragilização da democracia brasileira, passa, inicialmente, por uma valorização, pelo Poder Público, de suas instituições ligadas à administração ambiental.

Fortalecidas, tais instituições podem reunir condições de agir de sorte a evitar o surgimento de crises jurídicas envolvendo o meio ambiente, e, ainda, de identificar, dentre as recomendações do Ministério Público, quais são efetivamente as que merecem ser acatadas, resultando na modificação de uma atuação administrativa.

Contudo, esta não é a realidade que se observa no Brasil, conforme aponta Polippo (2008, p. 168):

> As tentativas de fortalecimento institucional do sistema têm esbarrado na nas deficiências crônicas da administração pública nacional e estadual, gradualmente esvaziadas em termos de pessoal técnico, salários e recursos, com a reforma do Estado, que vem sendo colocada em prática sem a introdução de uma nova proposta de regulação pública para a questão ambiental e mantendo precariamente as estruturas existentes.

A falta de estrutura e de informações adequadas e concatenadas entre si faz com que os atos da administração ambiental sejam mais motivados pelo temor causado pela coerção das recomendações ministeriais do que, propriamente, pelo balizamento que lhe é exigido entre os diversos valores jurídico-sociais que lhe são acometidos.

Tal situação é mais acentuada nos Municípios, que receberam da Constituição Federal[16], competência administrativa em matéria ambiental, mas que, de forma geral, não a vem exercendo adequadamente.

Antes da regulamentação do art. 23 da vigente Constituição pela Lei Complementar n. 140/11, já alertava Siqueira (2006, p. 68):

> Com efeito, boa parte dos Municípios brasileiros não possui, ainda, condições materiais para o exercício precípuo da competência administrativa em matéria ambiental.
>
> Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do total de 5.560 municípios brasileiros, somente 3.769 possuem alguma estrutura na área de meio ambiente. Destes, apenas 326 possuem em sua organização administrativa uma secretaria exclusivamente de meio ambiente. (IBGE – Pesquisa de informações

---

[16] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

> básicas municipais – Perfil dos Municípios brasileiros – Suplemento de meio ambiente – Maio de 2005).
>
> Segundo a mesma fonte de pesquisa, apenas 1.895 municípios possuem conselhos municipais de meio ambiente. Destes, apenas 1.451 realizaram alguma reunião nos últimos 12(doze) meses.
>
> Assim, sem embargo da interpretação literal da norma, não se pode, em face da importância do tema, desconsiderar simplesmente a atual precária situação dos Municípios brasileiros, em um sistema centralizador de captação de recursos.

Convém observar, contudo, que a escassez de investimentos públicos em gestão ambiental no Brasil, ao menos no patamar que se consideraria razoável, apenas reflete, lamentavelmente, a verdadeira falta de preocupação social com as questões relativas ao meio ambiente.

Embora se tenha evoluído muito nas últimas décadas, com o surgimento de entidades da sociedade civil ligadas à proteção ambiental, é fato que a grande maioria da população, sobretudo em países que ainda apresentam deficiências na área social e econômica, ainda não tem o meio ambiente equilibrado como prioridade.

É fundamental, portanto, a atuação das instituições, estatais ou não, no sentido de alertar os segmentos menos instruídos da sociedade para a importância da proteção ao meio ambiente para a sua própria sobrevida. Tal conscientização talvez possa vir a refletir-se, futuramente, em uma maior valorização estatal das estruturas governamentais ligadas à administração ambiental.

Por outro lado, há ainda de se superar a timidez das demais instituições legitimadas à tutela do meio ambiente, sobretudo Defensoria Pública e Advocacia de Estado, no que respeita à efetiva atuação em prol do equilíbrio ambiental.

Milaré (2009, p. 1155) afirma que o Ministério Público tem sido o principal interlocutor da sociedade no que respeita às questões envolvendo o meio ambiente.

Sem embargo da validade de tal afirmação, é de se observar, contudo, que, em muitos casos, tal interlocução haveria de ser feita pela Defensoria Pública, que é a função essencial à justiça presente nas camadas sociais menos favorecidas, e que tem por atribuição, além da representação judicial dos desassistidos, também o exercício de um papel informador junto a tais segmentos sociais.

Não é demais lembrar que muitos dos problemas ambientais, provavelmente os mais graves, são sentidos mais diretamente pelas classes menos favorecidas, normalmente

estabelecidas em aglomerados urbanos carentes de serviços básicos como saneamento, saúde etc. e mais expostos aos efeitos da poluição, por se situarem em zonas periféricas, próximas aos estabelecimentos industriais.

Noutro giro, à Advocacia de Estado, de um modo geral, tem-se relegado, na prática, a função de exercer o patrocínio judicial dos interesses governamentais nas ações civis públicas ajuizadas em desfavor do Poder Público, quando muitas demandas poderiam ser evitadas se houvesse um efetivo desenvolvimento de sua atividade consultiva na área ambiental.

Outros casos há, ainda, em que a atuação do Estado em juízo haveria de se realizar em conjunto com o Ministério Público, como, aliás, vem ocorrendo aos poucos em Minas Gerais, como noticia Siqueira (2011, p. 213), mas que, lamentavelmente, ainda não é a regra.

Identificado com precisão quem seja o efetivo causador do dano ambiental, é muito mais proveitosa à tutela do meio ambiente que as instituições trabalhem em conjunto, e não em campos opostos, haja vista ser o equilíbrio ambiental um bem jurídico de que todos são titulares.

Enfim, superados os óbices aqui apontados, seguramente chegar-se-á a um sistema verdadeiramente democrático de tutela administrativa e judicial do meio ambiente.

5 CONCLUSÕES

O Ministério Público recebeu, da Constituição de 1988, tratamento diferenciado em relação à tutela jurisdicional do meio ambiente, em razão de seu amadurecimento institucional, e vem exercendo importante papel nesse sentido, utilizando mecanismos processuais (ação civil pública) e extraprocessuais (inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta e recomendações) de tutela de interesses transindividuais.

O exercício de tais instrumentos, contudo, não pode transmutar o Ministério Público em órgão de gestão do meio ambiente, uma vez que tal função foi acometida pela Constituição à Administração Pública, a quem compete sopesar valores ambientais, sociais e econômicos para a elaboração e execução das políticas públicas.

A incompleta estruturação da administração ambiental no Brasil tem conduzido à inação estatal no que respeita à gestão do meio ambiente, o que tem exigido do Ministério Público uma atuação mais proativa, que o torna, aos olhos da sociedade, o verdadeiro gestor *de facto* desse bem jurídico.

A mudança de tal quadro passa, em primeiro lugar, pela realização de investimentos adequados na estruturação das instituições estatais ligadas à proteção do meio ambiente, o que depende de uma maior conscientização coletiva acerca da sua importância, uma vez que as prioridades governamentais, apesar de algumas distorções, apenas refletem, em maior ou menor grau, os anseios sociais.

É necessário, ainda, fortalecer a atuação das demais funções essenciais à justiça, de sorte a viabilizar a sua atuação, judicial e extrajudicial, em defesa do meio ambiente, dentro de suas atribuições institucionais, o que contribuirá para o alcance de uma proteção ambiental democrática.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo:** Um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação). São Paulo: Saraiva, 2003.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 10ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 17 jul. 2012

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 17 jul. 2012

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em: 17 jul. 2012

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm> Acesso em: 17 jul. 2012

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2009/0067989-1. Rel. Ministro Sidinei Beneti. Diário de Justiça, Brasília, 16 fev 2012.

CONSELVAN, Victor de Almeida; CAMBI, Eduardo. **Legitimidade da ação popular à luz da teoria crítica do direito**. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo (coord.). Tutela jurisdicional coletiva. 2ª série. Salvador: Juspodivm, 2012.

CUNHA, Tiago Ferreira da. **Ação popular:** O efetivo e amplo acesso à justiça ambiental no estado democrático de direito. In: BENJAMIN, Antônio Herman; IRIGARAY, Carlos Teodoro; LECEY, Eládio; CAPELLI, Sílvia (coord.). Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. 2v.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria pública, acesso à justiça e justiça ambiental**. In: BENJAMIN, Antônio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.) Direito ambiental e as funções essenciais à justiça: O papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental:** Fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Advocacia pública e a defesa do meio ambiente**. In: BENJAMIN, Antônio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.) Direito ambiental e as funções essenciais à justiça: O papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A propriedade no direito ambiental – 4ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES, Carla Amado. **Direito ambiental**: O ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa:** o controle da omissão estatal no direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 15ª edição. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** a gestão ambiental em foco. 6. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

POLIPPO, Micheli. **O controle judicial de políticas públicas em matéria ambiental**. 211 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí. 2008.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **Competência administrativa em matéria ambiental:** Necessidade de regulamentação do art. 23 da Constituição da República. In: Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais / Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. – Vol. 3, n. 1/2, (Jan./Dez. 2006). – Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2006.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. **A atuação do Procurador do Estado em matéria ambiental:** Da defesa do ato administrativo à propositura de ações contra atos ilegais. In: BENJAMIN, Antônio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.) Direito ambiental e as funções essenciais à justiça: O papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.