

---

---

**O Ministério Público como Agente de Governança Ambiental\***

***The Public Prosecution Office as an Environmental Governance Agent***

**Alisson Xenofonte de Brito**

Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri - URCA (2008). Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU (2024). Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera (2010). Especialista em Ciências aplicadas às atividades do Ministério Público (2023). Especialista em Direitos Humanos e Ressocialização. Especialista em Gestão estratégica na Saúde Pública. Cursando Mestrado em Ciências Jurídicas - UNIVALI. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Membro integrante do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA) do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21881@mpro.mp.br.

**Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres**

Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2006). Mestre em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã, FADIC (2017). Doutor em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, UNICAP. Tabelião de Notas e Oficial de Registros e Protestos. Professor convidado do programa de Mestrado em Direito Internacional da Universidad Autónoma de Asuncion. E-mail: paulojoviniano@hotmail.com.

**Resumo**

O presente artigo pretende demonstrar, através de uma pesquisa legislativa e bibliográfica, que o Ministério Público Brasileiro é agente de governança ambiental, não se tratando apenas de fiscal das normas ambientais, mas de ente que compartilha do poder de agenda ambiental, em conjunto com os poderes e órgãos públicos e privados. O estudo se justifica uma vez que há questionamentos sobre a extensão das atribuições do Ministério Público na tutela ambiental. Tem como problematização: pode-se considerar que o Ministério Público é agente de governança e, via de consequência de governança ambiental? O estudo pretende responder à mencionada indagação com a hipótese de possibilidade de

---

\* [Recebido em: 07/07/2024 - Aceito em: 21/11/2024]

---

interpretação de seu papel constitucional e legal, bem como nos conceitos de governança da ciência da administração pública. Foi utilizado o método dedutivo na fase de investigação e valeu-se das técnicas da pesquisa bibliográfica e dos conceitos operacionais.

**Palavras-chave:** direito ambiental; governança; governança ambiental; ESG; tutela ambiental; Ministério Público.

### Abstract

This article aims to demonstrate, through legislative and bibliographical research, that the Brazilian Public Ministry is an agent of environmental governance. It is not just an inspector of environmental standards, but an entity that shares the power of the environmental agenda, together with public and private powers and bodies. The study is justified since there are questions about the extent of the public ministry's duties in environmental protection. The question is: can the Public Prosecutor's Office be considered an agent of governance and, consequently, environmental governance? The Study intends to answer the aforementioned question with the hypothesis of the possibility of interpreting its constitutional and legal role, as well as the concepts of governance in the science of public administration. The deductive method was used in the investigation phase and made use of bibliographical research techniques and operational concepts.

**Keywords:** Environmental. Law. Protection. Governance. ESG. Public Ministry.

### Introdução

A necessidade de tutelar o meio ambiente adequadamente requer a utilização de todos os instrumentos e mecanismos possíveis. Assim, o Ministério Público, como ente incumbido da proteção ambiental, deve se utilizar de todas as áreas do conhecimento humano, notadamente a ciência jurídica, engenharia, sociologia e administração. Nesse ponto se insere a governança ambiental.

Este estudo tem como objeto a análise do Ministério Público como agente de governança ambiental. O objetivo é compreender se o *Parquet* exerce governança e,

conseqüentemente, se atua na governança ambiental. Para alcançar esse objetivo, serão propostos os seguintes objetivos específicos: a) explorar os conceitos e proposições de autores sobre governança, governança ambiental e governança transnacional e b) analisar propostas de atuação crítica pelo Ministério Público.

O presente artigo se insere entre o direito ambiental, transnacional, administrativo, tangenciando a administração e gestão pública, que também serviram de conceitos para orientar a pesquisa.

Aplicou-se o método dedutivo, estabelecendo-se a formulação geral de que ao Ministério Público é dado exercer governança ambiental. Em seguida, passou-se a buscar partes do fenômeno que funcionassem como fundamento para a afirmação.

Utilizou-se das técnicas da pesquisa bibliográfica, baseada na revisão da doutrina, bem como dos conceitos operacionais, de forma a racionalizar a mencionada pesquisa. Este estudo foi embasado em uma abordagem interdisciplinar, que combina elementos de direito administrativo, direito ambiental, ciência da administração e gestão pública.

Foram utilizadas como fontes teóricas a literatura acadêmica e atos normativos. Partindo-se da análise de autores que se dedicam ao estudo de gestão, *compliance* e governança, Em seguida, analisou-se, e procedeu-se à análise crítica da atuação ambiental pelo Ministério Público. Num terceiro momento verificou-se a possibilidade de atuação de governança ambiental pelo referido ente.

## **1 Governança, governança ambiental e ESG**

Governança representa um sistema composto por princípios, diretrizes, estruturas e procedimentos que orientam a gestão e supervisão das organizações privadas ou públicas, com o propósito de gerar valor sustentável para a própria organização e a comunidade em geral. Esse sistema deve nortear as atividades dos líderes e outros membros da organização, com o objetivo de equilibrar os interesses de todas as partes envolvidas, contribuindo de maneira positiva para a sociedade e o meio ambiente (IBGC, 2023).

---

O Banco Mundial, por sua vez, conceitua governança como o exercício de autoridade, controle, administração e poder de governo (IBCG, 2023).

A governança teve origem na seara de gestão de empresas, apresentando quatro pilares fundamentais: 1) a imparcialidade na consideração de todos os envolvidos, relacionados ou afetados de alguma forma pela atividade da empresa (*stakeholders*); 2) a clareza na gestão das informações relacionadas à atividade da empresa; 3) a prestação de contas nas operações (*accountability*); e 4) a responsabilidade empresarial no exercício de suas ações (Schneider, 2021).

Avançando mais no tema, Bosselman caracteriza “boa governança” como a abertura, participação, responsabilização, previsibilidade e transparência (Bolsselman, 2023). Podem ser citados como princípios da boa governança na Administração Pública, dentre outros: objetividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, transparência, austeridade, acessibilidade, dedicação ao serviço público e eficácia. A qualidade dos serviços deve ser priorizada em vez de apenas aumentar o volume prestado (Carneiro; Santos Junior 2018).

A boa governança é fundamental, e não apenas recomendação, mas um dever por parte dos administradores públicos e privados. Isso ocorre porque uma administração inadequada, seja por escolhas ruins ou por atos corruptos, prejudica os direitos constitucionais. A falta de recursos (limite do possível) torna crucial a gestão responsável do orçamento, pois qualquer desvio é incompatível com os direitos constitucionais (Carneiro; Santos Junior 2018).

Quanto à governança pública, pode ser analisada sob várias perspectivas para garantir a eficácia: 1) sociedade e Estado; 2) adaptação da conformidade pública aos entes federativos e, 3) os órgãos e entidades envolvidos na gestão.

No modelo de governança colaborativa democrática, há ênfase na integração da participação, diálogo e cooperação para garantir prestação de contas e reestruturação dos mecanismos de tomada de decisões. Assim, a boa governança pública é mais do que uma ação isolada; busca-se o controle finalístico do Estado, conforme estabelecido pela Constituição. Isso envolve uma abordagem abrangente da função administrativa, considerando-a como uma atividade orientadora e executora de várias ações interdependentes (Carneiro; Santos Junior 2018).

---

Quanto à governança ambiental e sua germinação, Granziera recorda que o Princípio 17 da Declaração de Estocolmo institui que se deve 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 (Granziera, 2022).

A autora destaca a criação de órgãos colegiados e institutos de gestão de resultados, conforme Lei 11.445/07, art. 9º, I. Também tem relevo a necessidade de articulação e cooperação entre os entes públicos para a implantação da política pública. Segundo ela: *“Esse nicho de atuação refere-se justamente à governança, em que vários atores se articulam institucionalmente visando à finalização de um processo decisório que seja adequado a todos”* (Granziera, 2022).

Em um cenário em que diversas entidades, municípios, órgãos colegiados, agências de águas, concessionários e usuários, detêm interesses e atribuições relacionados aos recursos hídricos, é crucial que esses atores possam, dentro de suas respectivas áreas de atuação, estabelecer bases para acordos sobre a utilização, gestão e preservação dos recursos hídricos. Dessa forma, destaca-se a relevância da introdução do conceito de governança nos processos decisórios de natureza governamental e ambiental, nos quais são estabelecidos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais, políticos e arranjos institucionais que regulam e facilitam as interações dentro e além das fronteiras do sistema econômico (Granziera, 2022).

Assim, a noção de governança pública transcende a mera estruturação institucional dentro de uma organização ou o estabelecimento de mecanismos internos para melhorar a eficiência em diversos aspectos, como transparência, controle e fiscalização. Abrange três elementos essenciais: 1) Consiste em ferramenta/processo para alcançar resultados eficazes; 2) Exige participação ampla que vai além do Estado, abrangendo empresas, organizações não governamentais, entidades subnacionais e a comunidade científica; e 3) Busca consenso e persuasão nas relações e ações, em detrimento de coerção (Granziera, 2022).

Dentro dessa seara, inclui-se a ESG, (sigla inglesa para Environmental, Social and Governance), que consiste em Governança Ambiental e Social. Nessa temática existem diversos parâmetros associados à temática, a depender da aplicação,

---

incluindo categorias como: padrões; critérios; princípios; diretrizes; agenda; desempenho; normas e riscos (Kish, 2022).

A concepção jurídica de governança aqui discutida implica transparência ativa, seguindo as políticas públicas de participação e a efetividade da justiça socioambiental. Portanto, o conceito de ESG busca fortalecer a cultura que internaliza os custos relacionados à prevenção de riscos ambientais e sociais, bem como à prevenção de danos ao meio ambiente. Isso está diretamente ligado à eficácia da Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei do *Compliance* Empresarial ou Lei Anticorrupção (Kish, 2022).

Governanças corporativas, públicas ou privadas, devem considerar a gestão e o controle de riscos, internalizando os custos relacionados à prevenção de riscos, danos ambientais e sociais através da contabilidade ambiental e social.

As metodologias de gestão e análise de riscos pela governança, incluindo riscos socioambientais, têm ganhado destaque como instrumentos de prevenção de riscos e responsabilidade anticorrupção. Esses métodos não são recentes e têm sido recomendados por várias décadas, tanto no Brasil quanto internacionalmente, especialmente através da autorregulação de organismos e institutos internacionais. Conseqüentemente, os litígios estratégicos transnacionais relacionados aos riscos ESG envolvem normas e tratados internacionais de direitos humanos, que têm *status* de suprallegalidade, tese predominante no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Kish, 2022).

Portanto, o processo ESG está diretamente relacionado a conflitos de interesses públicos e estratégicos, buscando reformas nas estruturas de governança e burocracia estatal. Além disso, esse processo está vinculado à realização de direitos demandados em litígios complexos, especialmente os direitos fundamentais (Kish, 2022).

Não obstante, segundo Bosselman, Engel e Taylor (2023), o meio ambiente não aparece na literatura sobre boa governança da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Banco Mundial ou da União Europeia. Essas omissões têm consequência fatal, pois pressupõe a validade do conceito atual de governança ambiental que continua a ser uma preocupação secundária na maioria das sociedades. Refletindo sobre o tema, o autor, de forma mordaz, afirma

---

que em face dessa surdez ecológica, talvez se possa culpar a voz da sustentabilidade por não ser audível o bastante.

Alguns componentes são essenciais para a realização de governança com foco no desenvolvimento sustentável, como engajamento político prático e a integração de políticas, devendo ser eficaz e cooperativa. Eficaz, para a tomada de decisões práticas, se baseia na aceitação de objetivos gerais comuns, elaboração e seleção coordenadas de opções políticas. Cooperativa, pois necessita corresponder a uma interação aprimorada entre o governo e as instituições não governamentais (Bolsselman, 2023).

O autor menciona, ainda, que a governança ocorre em múltiplos níveis: 1) global, representada por tratados internacionais e organizações transnacionais; 2) regional, como na Europa, com destaque para a Convenção de Aarhus, e mais recentemente pelo Acordo de Escazú na América Latina; 3) nacional, conduzida pelo Estado; e, 4) local, envolvendo diversos agentes em cooperação, como grupos comunitários, governos locais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e empresas, considerada fundamental na governança para a sustentabilidade (Bolsselman, 2023).

Conforme se provará a seguir, o Ministério Público faz parte do sistema de governança, notadamente nos dois últimos níveis supramencionados.

Aprofundando o debate, Souza sustenta que a concepção de governança destinada à sustentabilidade se distingue da governança ambiental convencional. Fundamenta que a governança não deve ser restrita exclusivamente às relações sociais, mas deve estender-se às relações ecológicas. Em vez de priorizar exclusivamente a comunidade humana, deve-se enfatizar uma comunidade de vida mais abrangente, abandonando o enfoque antropocêntrico em prol do ecocentrismo (Souza, 2016).

Contudo, nenhuma dessas diretrizes terá eficácia sem um modelo de governança eficiente, elemento essencial em uma sociedade democrática, conforme pontuado no início deste estudo. O verdadeiro valor da ética só se concretizará sob a luz da cidadania. Portanto, a busca por um mundo sustentável representa uma missão coletiva que envolve indivíduos, comunidades, grandes corporações e instituições governamentais. Cada um deve contribuir para o desenvolvimento

---

sustentável de acordo com suas capacidades e possibilidades, visando à preservação da vida na Terra para as gerações futuras (Souza, 2016).

Para alcançar esse objetivo, será necessária uma transformação significativa na mentalidade e na cultura, de modo que a economia deixe de ser o único pilar orientador das decisões, passando a ser considerada como apenas um dos diversos fatores de extrema relevância em cada escolha. Assim, importante nesse processo de amadurecimento, um órgão, ou ente que não tenha interesse econômico direto, como o Ministério Público (Souza, 2016).

No que diz respeito à estruturação dos níveis já referidos, segundo Carvalho, não existe governança ambiental sem gestão internacional do meio ambiente. Para que se fortaleça a tomada de decisões em prol da sustentabilidade, seja em nível local ou global. Tanto a governança transnacional social e ambiental, quanto a governança da sustentabilidade, global e local, envolvem a colaboração da sociedade, instituições e estados para criar um modelo global de governança sustentável (Carvalho, 2023).

Desenvolver novos métodos de governança transnacional ambiental requer atitudes solidárias, inclusivas, democráticas e cooperativas da sociedade civil, instituições e estados. Os sistemas de governança gerenciam a relação entre o ambiente natural e a humanidade, buscando facilitar a coordenação das ações coletivas (Carvalho, 2023).

A governança global não implica um governo global, mas envolve ações colaborativas entre estados, ONGs e sociedade civil para tomar decisões sobre questões ambientais. Nesse contexto, é importante distinguir entre governo e governança, pois esta última envolve articulação, não comando, enquanto o governo refere-se ao exercício do poder pelo Estado. É justamente o que se propõe no presente artigo, no sentido de que o Ministério Público não exerce governo, mas governança.

Entretanto, para surgirem novas estruturas sociais orientadas por um critério ético funcional, é essencial que o indivíduo compreenda sua própria identidade de natureza através de um processo de autorreflexão em relação ao respeito ao planeta terra, por esta ser condição necessária para nossa existência (Souza, 2022).

É neste ponto que o individualismo e a ciência moderna se entrelaçam de maneira altamente prejudicial para a humanidade e o nosso planeta. Com efeito, à

---

medida que a organização tecnológica de uma sociedade se expande, a responsabilidade existencial dos indivíduos deveria naturalmente crescer (Souza, 2022).

Enquanto ainda não floresce essa consciência, dependemos de entidades que carreguem e difundam esse sentimento, como é o caso do Ministério Público.

## **2 Ministério Público, tutela ambiental e atuação crítica**

O ordenamento jurídico pátrio confere ao Ministério Público brasileiro a tutela do direito ambiental. Não é o objetivo do presente estudo tecer análise dogmática sobre o tema. Pretendemos aqui abordar de forma crítica essa atuação.

Entendemos que o *Parquet* deve sensibilizar o poder judiciário e promover conscientização social que resulte em reflexões críticas, positivas e responsáveis, respaldadas por políticas públicas eficazes para garantir proteção ambiental adequada.

Para além da atuação meramente demandista, os instrumentos e espaços da democracia participativa, dadas suas atuais incipiência e fragilidade, requerem atenção especial por parte do Ministério Público. Nesse contexto, forças hegemônicas antagônicas frequentemente buscam restringir iniciativas que ampliam a participação popular e a democratização do exercício do poder (Goulart, 2021).

O Ministério Público deve se posicionar nesse cenário como agente de governança, promovendo a cultura da participação, incentivando, propondo e exigindo o uso de instrumentos como a gestão orçamentária participativa, referendos populares, plebiscitos e audiências públicas como ferramentas da política urbana (Goulart, 2021).

Além disso, deve promover o acesso da população aos relatórios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança, bem como a realização de audiências públicas para discutir esses estudos. Também é fundamental o apoio à criação, implementação e funcionamento regular de conselhos de definição de políticas públicas em diversas áreas sociais, como saúde, assistência social, infância e adolescência, juventude, idosos, entre outras (Goulart, 2021).

---

Ao politizar sua atuação, passa a representar papel fundamental na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Ocupa novos espaços, tornando-se um negociador e promotor de políticas públicas. Age de forma integrada e em colaboração com outros atores políticos coletivos em diversos níveis - local, regional, interestadual, estadual, regional supra estadual e global. Portanto, o judiciário continua a ser espaço essencial para sua atuação, mas não o único, nem o mais importante.

Este é o novo caminho que o Ministério Público deve trilhar para consolidar seu papel como agente privilegiado na luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania (Goulart, 2021).

Internamente, o Estado e a sociedade compartilham a responsabilidade pela preservação e defesa do meio ambiente. Embora caiba ao Estado a liderança na condução das políticas de proteção e defesa ambiental, incluindo a edição de normas, a formulação e execução de planos e programas, a fiscalização e a coordenação de ações conjuntas com grupos representativos da sociedade, a omissão dos órgãos estatais na implementação dessas políticas pode resultar em responsabilidade passível de intervenção por parte do Ministério Público.

Atuando como agente de implementação das políticas de proteção e defesa ambiental, o *Parquet* acaba por representar funções tanto no nível político-administrativo, quanto jurisdicional (Goulart, 2021).

No nível político-administrativo, atua como indutor e articulador da política de proteção ambiental, colaborando diretamente com a comunidade e com as instâncias de poder e administração para: 1) Promover a criação de Sistemas e conselhos Estaduais e Municipais do Meio Ambiente onde eles ainda não existam; zelar pelo seu funcionamento eficaz e democrático; 2) Cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo a inclusão das diretrizes, metas, prioridades e ações das políticas de proteção e defesa ambiental nos Planos Plurianuais e nas leis orçamentárias e 3) Exigir dos órgãos executivos dos Sistemas do Meio Ambiente a implementação dos programas e ações que integram as políticas de proteção e defesa ambiental (Goulart, 2021).

Ainda no nível político-administrativo, o Ministério Público possui diversos meios de atuação e instrumentos legais à sua disposição, incluindo o diálogo direto com autoridades, gestores de serviços e líderes comunitários, inspeções *in loco*,

emissão de recomendações e a promoção de acordos e termos de ajustamento de conduta no âmbito de inquéritos civis (Goulart, 2021).

Considerando o princípio da participação popular na proteção do meio ambiente, é essencial a contínua interação do Ministério Público com movimentos e organizações sociais, tais como: 1) Elaboração conjunta de diagnósticos sobre os problemas relacionados à implementação das políticas de proteção ambiental; 2) Definição de metas prioritárias para o programa de atuação do Ministério Público, com prévia consulta à população; 3) Participação de representantes de organizações e movimentos sociais em audiências públicas e audiências realizadas no âmbito de inquéritos civis e 4) Participação de representantes de organizações e movimentos sociais em visitas de inspeção e em contatos com autoridades e gestores de serviços públicos e de relevância pública (Goulart, 2021).

Na lição de Santiago, a ciência do direito revela-se limitada para compreender todas as complexidades do Ministério Público, que atua de forma versátil, abrangente e interdisciplinar, influenciando sua evolução de maneira multifacetada (Santiago, 2018).

Destarte, uma nova abordagem da instituição se faz necessária, adotando perspectiva metajurídica. Dessarte, o Ministério Público deve ser estudado e desenvolvido por outras disciplinas além do direito, com abordagem reflexiva, crítica e construtiva. A administração, economia, sociologia, filosofia, ciências sociais, políticas e assistência social têm o potencial de ampliar sua base de conhecimento científico, enriquecendo o diálogo sobre seu aprimoramento (Santiago, 2018).

Assim, quando todas as atribuições e possibilidades de tomadas de decisões e formas de atuação são postas em perspectiva, juntamente com a autonomia funcional e institucional do *Parquet*, configura-se uma forma de governança.

Analisar todo esse arcabouço jurídico, extrajudicial, social e político e afirmar cartesianamente que se trata apenas de atuação de órgão de fiscalização jurídica são desconhecer que essa complexidade de ferramentas e estratégias resulta em governança. Além disso, apequenar o perfil constitucional do Ministério Público representa desserviço à sociedade e ao meio ambiente.

---

### 3 O Ministério Público como agente de governança ambiental

---

Bauman afirma que, na sociedade líquida em que vivemos, as organizações sociais devem ser necessariamente adaptáveis, a fim de atenderem aos interesses comuns, sob pena de esquecimento (Bauman, 2007).

A visão atual do Ministério Público é a de um agente de mudança social, não apenas como preservador do *status quo* ou fiscal da ordem legal, destacando-se a natureza híbrida, como órgão estatal e da sociedade civil (Machado, 2021).

Nesse contexto, na qualidade de ente de relevância social, não pode ter sua existência somente na constituição e nas leis. Sua imanência é também sociológica. A legitimidade do Ministério Público não se baseia unicamente nas funções estabelecidas em sua origem constitucional. Entender isso como algo estático reflete perspectiva antiquada que não atende às necessidades da era pós-moderna (Machado, 2021).

Os desafios da era pós-moderna deixam claro que a legitimidade de qualquer entidade social ou governamental deve ser derivada também da *práxis* e deve ser continuamente renovada. Não basta que sua essência seja definida pela carta constitucional, ainda que seja existente há três décadas e meia. Portanto, todas as instituições, especialmente o Ministério Público, como órgão da sociedade civil, deve ser flexível e se adaptar às constantes demandas sociais (Machado, 2021).

Cumprido ao Ministério Público da era pós-moderna desempenhar ativamente no processo decisório e contribuir para a evolução do conceito de democracia. Além disso, é sua responsabilidade intervir para conter os interesses puramente econômicos de grandes conglomerados, a fim de garantir o verdadeiro interesse social (Machado, 2021).

Dada a escassez de cidadania, o Ministério Público deve promover ações que capacitem os indivíduos a exercê-la em sua plenitude. Sem uma abordagem proativa, com monitoramento de políticas públicas e governança, a democracia pode continuar a ser um tópico restrito às elites (Machado, 2021).

Vivemos em uma sociedade em que urge a demanda por transformação no aspecto social e ambiental. Essa transformação requer a adoção de novas posturas por parte de todos os cidadãos, entes e governos. Torna-se imperativo assumir uma

postura crítica, internalizando a consciência de que é universal a função de agentes de transformação na sociedade brasileira (Macedo, 2020).

É essencial que o Ministério Público, enquanto instituição, adote abordagem proativa e eficiente. Isso implica abandonar posturas insustentáveis de "neutralidade" do Direito em favor do reconhecimento de que a realidade pode e deve ser moldada por meio das ações de todos os profissionais das carreiras ministeriais. Devem-se buscar práticas e discursos que promovam o fortalecimento da cidadania brasileira e a proteção da dignidade humana, pois é isso que a Constituição da República atribuiu e espera dessa entidade (Macedo, 2020).

É importante ressaltar que essa proatividade não tem conotação partidária, não é subjetiva e tampouco se trata de vontade individual de alguns ou de uma parte dos membros do *Parquet*. Ao contrário, deriva das obrigações estabelecidas pelos direitos fundamentais e pelo discurso constitucional, o que coloca essa abordagem fora da esfera da mera escolha pessoal de cada integrante da instituição, exigindo-lhes a adoção de posições que defendam os direitos fundamentais e, conseqüentemente, a imparcialidade não neutra (Macedo, 2020).

Mencionou-se no capítulo anterior que não faltam críticos a essa proposta de atuação ministerial. Dentre eles, Corrêa afirma que o fenômeno configura ideologia que carrega efeito colateral: cometimento de excessos e o não oferecimento de soluções eficazes para muitos dos problemas apresentados, causando, nas suas palavras, insatisfação da sociedade em relação aos membros da instituição, que supostamente se percebem como superiores às classes política e econômica do país (Corrêa, 2016).

Corrêa afirma, ainda, que os esforços para fortalecimento da instituição foram importantes para ampliar a sua atuação, mas que essa "busca desenfreada" por "ocupar qualquer espaço" teria resultado em uma série de abusos e excessos cometidos pela instituição (Corrêa, 2016).

Além disso, O ativismo do Ministério Público seria frequentemente orientado por estatísticas, com uma ênfase maior em movimentar o aparato judicial e ajuizar ações civis públicas do que em termos de ajustamento de conduta ou audiências públicas (Corrêa, 2016).

---

Nesse cenário, a instituição estaria se preocupando menos com o resultado preventivo das medidas e mais com a judicialização, priorizando a repressão em vez de aspectos educacionais. Atribui que o lema do *Parquet* passou a ser a ser "punir em vez de educar", tornando-se a marca de um Ministério Público "progressista" que buscaria controlar a sociedade (Corrêa, 2016).

Todavia, as opiniões do eminente autor negligenciam a existência dos planejamentos estratégicos, táticos e planos de atuação dos ministérios públicos, que há muito têm estabelecido visão moderna de gestão, *compliance*, metas de autocomposição, procedimentos extrajudiciais e resolutivos, para desempenhar suas atribuições.

Aparenta desconhecer, também, os termos da Carta de Brasília e o Mapa Estratégico Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, no sentido de se evitar o ajuizamento de ações e concentrar os esforços em atuação extrajudicial, gestão e resolutividade (Brasil, 2011).

Não obstante isso, o autor reconhece que a missão constitucional do Ministério Público é muito mais abrangente e profunda do que simplesmente movimentar o aparato judicial. Também admite que o ente foi convocado a desempenhar um papel fundamental na transformação da sociedade, devendo abandonar a confortável posição de parecerista e assumir um papel mais proeminente como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, dentre os quais se inclui o direito ao meio ambiente sadio (Corrêa, 2016).

Assume, também, que a adaptação a essa nova abordagem institucional não significa necessariamente a eliminação de sua função como fiscal da lei, mas sim uma alteração na forma de agir, priorizando as metas institucionais à luz da Constituição da República. Por fim, afirma que a codificação exclusivamente binária do direito, que simplifica as coisas em polos distintos de lícito ou ilícito; certo ou errado; bom ou mau é inadequada (Corrêa, 2016).

Assim, nos parece que, partindo de premissas diferentes, chegamos a conclusões muito próximas, no qual somente a seara do direito não é suficiente e adequada para que o Ministério Público cumpra seu mister. De forma crescente, a ciência da administração, política e governança devem estar no radar do *Parquet*, a fim de servir satisfatoriamente à sociedade e ao meio ambiente.

Hodiernamente, diversos desafios se apresentam para o Ministério Público. Essas adversidades variam desde mudanças legislativas que restringem a atuação do *Parquet* até a necessidade de aprimorar os canais de comunicação com a sociedade – seu último alicerce político. Essa discussão está frequentemente associada a conceitos-chave presentes na doutrina institucional, como: poder de agenda; planejamento estratégico, seletividade e racionalização das atividades e funções do órgão (Ziesemer, 2021).

Ziesemer aduz que se deve partir do pressuposto de que a insuficiência da prestação estatal é inexorável. Com base nessa premissa, sugere o redimensionamento das atividades que o Estado realmente pode e deve desempenhar de maneira eficaz. Devendo-se reconhecer os limites nas expectativas em relação ao Estado, concentrando, gerenciando e otimizando suas atividades nas áreas de maior importância para a sociedade, nas quais se incluem a tutela ambiental. Isso implica um planejamento vinculado à atuação estatal, que a nosso ver ocorre mediante o desempenho de governança (Ziesemer, 2021).

Nessa linha de concepção institucional e social, sua função primordial é exercer uma variedade de funções de controle e fiscalização. O *Parquet* deve se tornar o núcleo central do sistema de controle da administração pública no Estado brasileiro, devido à extensão e diversidade de suas atribuições em relação ao aparato estatal. Ao atuar com ênfase na resolução de problemas, avalia se as outras instâncias de controle estão adequadamente equipadas e preparadas para exercer eficazmente suas funções de execução (Ziesemer, 2021).

Além disso, destaca-se a importância do diálogo interinstitucional entre o Ministério Público e todas as outras instâncias de controle da administração pública, incluindo a ambiental. Isso envolve a promoção de concorrência e colaboração entre as atividades de fiscalização (Ziesemer, 2021).

Esse diálogo deve ocorrer de maneira sistemática, profunda e contínua, envolvendo o compartilhamento de dados, ferramentas de controle, treinamento, experiências bem-sucedidas e a possibilidade de planejar ações conjuntas, mesmo que em diferentes áreas de atuação. Isso visa aprimorar e fortalecer o sistema de controle da administração pública como um todo, sobretudo quanto à fiscalização e gestão ambientais (Ziesemer, 2021).

---

A esses fluxos e contrafluxos sinérgicos político-jurídico-administrativos ocorrentes na seara ambiental damos o nome de governança ambiental.

O êxito do Ministério Público em sua missão constitucional depende da capacidade de se posicionar como elo integrador entre o Estado e a sociedade civil, comunicando-se, aproximando-se, interagindo e integrando cada vez mais com os cidadãos, bem como com as empresas e órgãos públicos. No entanto, essa abordagem não pode ser adotada de forma isolada pelos órgãos de execução somente (Pretti, 2020).

Para que desempenhe papel resolutivo, é fundamental que a instituição assuma postura institucional, que implica o uso estratégico de gestão de conflitos como mediação, conciliação, negociação e outras práticas judiciais e extrajudiciais, para alcançar a justiça ambiental. Para suprir essa lacuna, foi editada a Resolução nº 118/2014 do CNMP (Pretti, 2020).

Assim, a referida instituição vem ocupando novos espaços e revitalizando aqueles que estavam subutilizados. Além disso, reconhece-se o papel do Ministério Público como referência para políticas públicas e como agente capaz de intermediar negociações entre diversos atores da sociedade. Tal mudança representa uma transição de uma postura funcional pessoalizada para uma postura institucional objetiva (Pretti, 2020).

Em suas lições, Capra defende a necessidade de abordagem holística e integrativa para confrontar os complexos desafios da sociedade contemporânea, o que se aplica, a nosso ver, sobretudo, à preservação do meio ambiente e à sustentabilidade (Capra, 2006).

Portanto, é pertinente reavaliar o papel do Ministério Público como agente de governança ambiental. Assim como Capra defende a mudança de paradigmas, abandonando a visão fragmentada e mecanicista do mundo, em favor de uma compreensão interconectada e holística, o Ministério Público brasileiro deve continuar a adaptação de sua perspectiva de proteção ambiental (Capra 2006).

Essa atribuição do Ministério Público transcende a mera aplicação das leis. Envolve, também, a promoção do diálogo, participação da sociedade civil e a busca por soluções que harmonizem o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente. Esta abordagem está em sintonia com a proposta de encontrar soluções integrativas que superem as restrições de modelos antigos de atuação.

Assim como Capra enfatiza a importância das transformações culturais e individuais para impulsionar a mudança de paradigma, o Ministério Público já atua, e deve continuar, como agente de transformação, estimulando a adoção de práticas sustentáveis por parte de empresas, governos e cidadãos. Nesse processo, não se limita a garantir a conformidade com as leis, mas também inspira a adoção de novas mentalidades e comportamentos que estejam em sintonia com uma visão holística e interconectada da gestão e proteção do meio ambiente (Capra, 2006).

## **Conclusão**

Partindo do pressuposto de que a tutela ambiental é complexa e demanda todos os esforços e ferramentas possíveis, concluiu-se que atualmente, a governança corporativa e governança ambiental representam importante avanço na gestão e defesa do meio ambiente. Este estudo pautou-se na metodologia dedutiva, e em seguida reuniram-se estudos já realizados que dessem suporte à proposta.

Em seguida, abordou-se de forma crítica o papel do Ministério Público na tutela ambiental e os limites de sua atuação. Em um terceiro momento, analisaram-se vários autores que versam sobre moderna perspectiva social, adaptação de organizações e utilização de ferramentas de gestão para atingir suas finalidades.

Assim, para elucidar o objeto do presente estudo, elaborou-se a pergunta: o Ministério Público é agente de governança ambiental?

O estudo demonstrou que Ministério Público, como órgão híbrido – de governo e social, é indutor e fiscalizador de políticas públicas ambientais, contribuindo diretamente com o processo de sua elaboração, bem como do sistema de controle de qualidade. Igualmente, restou apresentado que deve acompanhar os processos de execução dessas políticas, e reprimir os erros cometidos na implantação, no sentido de evitar prejuízos ambientais. Para esse mister, deve adotar postura proativa e resolutiva, e não somente como órgão demandista que move o Poder Judiciário para supostamente reparar os danos ambientais já ocorridos.

---

Como resultado, concluiu-se que o Ministério Público, sob a ótica constitucional, legal e da administração moderna, exerce governança e é agente de governança ambiental.

Não se olvida que o presente estudo é apenas uma fração do universo possível da concepção de modernização da atuação do Ministério Público. A abordagem institucional multidisciplinar entre a ciência do direito e da administração tem sido objeto de planejamento por parte dos ramos do Ministério Público, bem como por parte do respectivo Conselho Nacional. Entretanto, ainda se carece de obras bastantes à importância do tema.

### Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BOSELNAN, Klaus; ENGEL, Ron; TAYLOR, Prue. Governance for Sustainability. (2008). **IUCN**. Disponível em: <https://www.iucn.org/resources/publication/governance-sustainability-issues-challenges-successes>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Distrito Federal, 2017. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Mapa Estratégico Nacional. Distrito Federal**, 2011. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Mapa\\_Estrat%C3%A9gico\\_Nacional.PDF](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Mapa_Estrat%C3%A9gico_Nacional.PDF). Acesso em: 11 nov. 2023.

CARNEIRO, Claudio. SANTOS JUNIOR, Milton de Castro. **Compliance de Boa Governança Pública e Privada**. Curitiba: Juruá, 2018.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO Sonia Aparecida de. SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. **A governança da sustentabilidade ambiental global**. Disponível em: <https://www.fcr.edu.br/ojs/index.php/saberesamazonia/article/view/64/103>. Acesso em: 10 set. 2023.

CORRÊA, Gustavo Hermont. **O Ministério Público sobre o olhar do outro: uma experiência fundada na alteridade de Emmanuel Levinas**. 1ed. Rio de Janeiro - Lumen Iuris, 2016.

FILHO, Carlos Furtado de melo. Tutela jurisdicional do meio ambiente: atuação do ministério público em planos de ação e controle da era das mudanças climáticas como estratégia da proteção da biodiversidade. In: SILVA, Rodrigo Monteiro da (coord.). **Ministério Público e Meio Ambiente: desafios para o desenvolvimento sustentável**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do ministério público**. 2ª ed. 1ª reimp.- Belo Horizonte. São Paulo: D'Plácido, 2021.

GRANZIERA Maria Luiza Machado. Instituições competentes, Governança e efetividade. In YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (org.). **Desenvolvimento e meio ambiente humano: os 50 anos da Conferência de Estocolmo** - Curitiba: Íthala, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa** / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 6. ed. IBGC. São Paulo, SP: IBGC, 2023.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. ESG E OS DESAFIOS JURÍDICOS PARA A GOVERNANÇA CORPORATIVA. In: YOSHIDA, Consuelo; Vianna, Marcelo & Kishi, Sandra (Coord.). **Finanças Sustentáveis: ESG, Compliance, Gestão de Riscos e ODS**. ABRAMPA, 2022. pp. 24-41, ISBN 978-65-991329-2-6.

MACEDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria Crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público Brasileiro**. 1ª ed. – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no Mundo Líquido: Desafios para o Século XXI**. 2ª reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

PRETTI, Mônica Bermudes Medina. PUPO, Thais Milani Del. A solução adequada dos conflitos ambientais: uma análise a partir da experiência institucional no desastre do Rio Doce. In: SILVA, Rodrigo Monteiro da (coord.). **Ministério Público e Meio Ambiente: desafios para o desenvolvimento sustentável**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. Ministério Público Eficaz: construção de novos paradigmas espaciais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan. OLIVEIRA, William Terra de (Orgs.). **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras – 2ª tiragem** – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

SCHNEIDER, Alexandre. ZIEZEMER, Henrique da Rosa (coord.). **Temas atuais de Compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

---

SENNÁ, Gustavo. DIAS, Amanda Baptista. Racismo ambiental nas atividades siderúrgicas e atuação do Ministério Público: entre o discurso e a prática. In: SILVA, Rodrigo Monteiro da (coord.). **Ministério Público e Meio Ambiente: desafios para o desenvolvimento sustentável**. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

SILVA NETO, Nathan da. TABAK, Benjamim Miranda. Políticas Públicas e racionalidade limitada: o controle das decisões políticas pelo Ministério Público. **RDIET**, Brasília, v. 12, nº1, p. 482 – 539, Jan-Jun, 2017. Disponível em <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/7886>. Acesso em 29/10/2023.

SOUZA, Maria Cláudia S. ANTUNES de. Rafaela Schmitt Garcia Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Desdobramentos e desafios pós-relatório Brundtland. In: Cláudia da Silva Antunes de Souza, Charles Alexandre Armada. **Sustentabilidade meio ambiente e sociedade** [recurso eletrônico]: reflexões e perspectivas, volume II - 1. ed.- Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

SOUZA, Maria Cláudia Da Silva Antunes de. SOARES, Josemar Sidinei. A crise da relação metafísico-histórica humana como causa dos entraves na efetividade dos ideais da conferência de Estocolmo. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (org.). **Desenvolvimento e meio ambiente humano: os 50 anos da Conferência de Estocolmo**. Curitiba: Íthala, 2022.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato Construção da cultura da Sustentabilidade à luz dos ODS e dos Princípios ESG. In: YOSHIDA, Consuelo; Vianna, Marcelo e Kishi, Sandra (Coord.). **Finanças Sustentáveis: ESG, Compliance, Gestão de Riscos e ODS**. ABRAMPA, pp. 24-41, ISBN 978-65-991329-2-6.

ZIESEMER, Henrique da rosa. ZOPONI, Vinicius Seco. **Ministério Público e diálogos interinstitucionais**. 2ª ed. Leme: Mizuno, 2021.