REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ano VIII – nº 1 – jan-dez/2025

ISSN 2595-3265

DOI: https://orcid.org/0000-0003-0826-779X

O Ministério Público como protagonista de políticas públicas de governança ambiental

The Public Prosecutor's Office as a protagonist of public environmental governance policies

Dinalva Souza de Oliveira[1]

Submetido em: 19/02/2025
Revisões requeridas em: 25/03/2025
Aprovado em:07/04/2025
Publicado em: 30/06/2025

[1] Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2010). Tem especialização em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdades Integradas de Cacoal (2013), Corrupção: Controle e Repressão a Desvios de Recursos Públicos pela Universidade Estácio de Sá (2018) e Proteção de Dados: LGPD & GDPR (2023). É mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí e Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidad de Alicante-España (2019). Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. http://lattes.cnpq.br/3991967686880293; https://orcid.org/0000-0003-0826-779X. dinalvadi@hotmail.com.

O Ministério Público como protagonista de políticas públicas de governança ambiental

Resumo: O presente artigo elenca como temática central o Ministério Público como indutor de políticas públicas de governança ambiental. Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 alçou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, nos termos do artigo 225 do texto constitucional, ao mesmo tempo conferindo ao Ministério Público, dentre outras atribuições, a tutela do meio ambiente, por meios de instrumentos extrajudiciais ou judiciais. Para a consecução dos objetivos constitucionais, que é a qualidade de vida para a coletividade, mediante um ambiente sadio e equilibrado, o exercício da governança ambiental é condição indispensável para essa tarefa. Nesse contexto, a governança ambiental é um mecanismo essencial para a implementação de políticas eficazes que possam atender às exigências de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico. A governança é, essencialmente, instrumental, pois visa a facilitar a coordenação e implementação de estratégias comuns entre diferentes entidades governamentais e não governamentais. O acesso à justiça, enquanto vertente dos direitos ambientais procedimentais, ao lado do acesso à informação e a participação pública na tomada de decisão, encontra amparo no Ministério Público como agente de transformação da realidade social, engajado na resolução de conflitos em um exercício de governança ambiental.
Palavras-chave: Ministério Público; meio ambiente; governança; governança ambiental.

Abstract: This article lists as its central theme the Public Prosecutor's Office as an inducer of public environmental governance policies. It is known that the Federal Constitution of 1988 elevated the ecologically balanced environment as a fundamental right, under the terms of article 225 of the constitutional text, at the same time it attributed to the Public Prosecutor's Office, among other duties, the protection of the environment, through extrajudicial or judicial instruments. To achieve constitutional objectives, which is the quality of life for the community, through a healthy and balanced environment, the exercise of environmental governance is an indispensable condition for this task. In this context, environmental governance is an essential mechanism for implementing effective policies that can meet the requirements for preserving environmental quality and ecological balance. Governance is essentially instrumental, as it aims to facilitate the coordination and implementation of common strategies between different governmental and non-governmental entities. Access to justice, as an aspect of procedural environmental rights, alongside access to information and public participation in decision-making, finds support in the Public Prosecutor's Office as an agent of transformation of social reality, engaged in conflict resolution in an exercise of environmental governance.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

Keywords: Public Prosecutor's Office; environment; governance; environmental governance.

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil instituiu seção própria para disciplinar o regramento do Ministério Público, tratando-se de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com a incumbência de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da CF/1988).

Dentro do arcabouço de atribuições ministeriais, destaca-se a defesa do meio ambiente, que pode se dar tanto por meio de instrumentos extrajudiciais, ao exemplo do inquérito civil, audiência pública, termo de ajustamento de conduta, como também mediante a tutela judicial, sendo a ação civil pública a peça processual por excelência.

A governança ambiental consiste no conjunto de estratégias voltadas para a garantia dos direitos fundamentais em matéria ambiental, constrangendo os Estados, indivíduos e o setor privado para a necessidade de construção de uma consciência pública voltada para a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, mediante a execução de políticas públicas ambientais.

A presente pesquisa tem como foco a análise do Ministério Público como indutor de políticas públicas de governança ambiental, sendo o órgão ministerial agente de transformação da realidade social no trato das questões afetas ao meio ambiente.

A metodologia indutiva foi utilizada no desenvolvimento deste estudo. Ademais, recorreu-se às seguintes técnicas para a produção do artigo: referente, categorização, conceitos operacionais e a pesquisa bibliográfica em revistas especializadas.

1 O Ministério Público na Constituição Federal de 1988

Após longo período ditatorial, a Constituição de 1988 inaugurou uma nova era no constitucionalismo brasileiro. Dentre as novidades trazidas pelo constituinte originário, destacam-se o extenso catálogo de direitos fundamentais, com a inclusão de direitos sociais e econômicos, como apontado por Cunha Júnior (2010, p. 140), a inserção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, o fortalecimento de instituições

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

públicas, como o Ministério Público, que conquistou relevante espaço para o desenvolvimento pleno de suas atribuições.

A Constituição brasileira de 1988 não é apenas instrumento de governo, com fixação de competências e ordenação de processos, mas, para além dessas questões, enuncia um plano normativo que estabelece metas, fins e programas que devem ser perseguidos tanto pelo Estado como pela sociedade (Cunha Júnior, 2010, p. 140).

Nesse viés, o texto de 1988 é a Constituição de uma sociedade em devir, qual seja, o direito como antecipador das mudanças sociais em contraponto ao "direito-situação". Nota-se com clareza a abertura ao futuro, que, na sua dimensão de mecanismo de direção social, está em harmonia com a crescente complexidade de uma sociedade antagônica, aberta e, ainda, plural (Piovesan, 2003, p. 48).

É com esse espírito que se deve voltar a atenção para o novo perfil constitucional do Ministério Público traçado pelo constituinte de 1988, que destaca a atuação dos membros do Parquet como agentes de transformação da realidade social em consonância com a função promocional do Direito, mediante técnicas de estímulo, encorajamento e impulso (Piovesan, 2003, p. 48). No bojo do texto constitucional, o Ministério Público inaugura o capítulo que trata das funções essenciais à justiça, seguido da advocacia pública e privada e também da Defensoria Pública, que igualmente são imprescindíveis para a escorreita prestação jurisdicional do Estado.

O artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988, incumbiu ao Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, que se coaduna com o intuito do legislador constituinte de assegurar maior proteção a esses direitos.

Para que o Ministério Público possa exercer adequadamente o seu dever constitucional, a própria Consituição se encarregou de elencar alguns princípios institucionais, sendo eles: unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Por unidade, compreende-se que o Ministério Púbico deve ser encarado como instituição única, tendo caráter meramente funcional a repartição de atribuições. Convém frisar que essa unidade diz respeito apenas dentro de cada órgão, inexistindo, por exemplo, unidade entre o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público dos Estados (Reis, 2008, p. 20).

A indivisibilidade pressupõe a não vinculação do membro nos processos nos quais oficia, possibilitando as substituições legais. Por sua vez, a independência funcional nada mais é que a não subordinação do membro (interna ou externa) a quem quer que seja. Vale dizer, não

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

há vinculação do membro no que diz respeito à atividade-fim dentro do próprio órgão (interna) ou externa, isto é, para além do Ministério Público.

A violação à independência funcional do Ministério Público, bem como a do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, que representa atentado contra o livre exercício de suas atividades, corresponde à prática de crime de responsabilidade do Presidente da República, conforme artigo 85, inciso II, da Constituição Federal.

A despeito de não previsto expressamente no texto constitucional, muito embora se depreenda de uma análise holística da Constituição e com suporte doutrinário e jurisprudencial, encontra guarida também o princípio do promotor natural.

No julgamento do paradigmático HC nº 67759/RJ, julgado em 6 de agosto de 1992, o Supremo Tribunal Federal assentou as balizas concernentes ao reconhecimento do princípio do Promotor Natural em nosso ordenamento. Vejamos:

> O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei.
> A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas de independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontrastável (Brasil, 1992).

O princípio do promotor natural pressupõe ao menos quatro requisitos para sua concretização: a) investidura no cargo de promotor; b) existência de órgão de execução; c) a lotação deve se dar por titularidade e inamovibilidade do promotor do respectivo órgão de execução, com as ressalvas legais de substituição e remoção; d) definição por lei das atribuições do cargo (Carneiro, 2001, p. 96).

Na mesma linha dos princípios constitucionais do Parquet, têm-se as garantias e vedações igualmente previstos na Constituição e que têm por objetivo otimizar a prestação jurisdicional do Estado, por meio de um Ministério Público comprometido com a defesa dos interesses da coletividade.

As garantias constitucionais do Ministério Público podem ser classificadas em garantias institucionais e garantias dirigidas diretamente aos membros, sendo conferidas pelo constituinte

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

com vista ao pleno e independente exercício funcional; não são privilégios, tampouco ofensa ao princípio da isonomia (Moraes, 2007, p. 590).

No âmbito das garantias institucionais do Ministério Público, destacam-se a autonomia funcional, administrativa e financeira, que está relacionada à prática de atos de gestão propriamente dito, como questões afetas à situação funcional e administrativa de pessoal, ativo ou inativo, aquisição de bens e contratação de serviços, elaboração de proposta orçamentária, composição dos órgãos de administração, formulação de regimentos internos, dentre outros (Moraes, 2007, p. 591-593).

As garantias dos membros subdividem-se em garantias de liberdade e de imparcialidade ou vedações. No primeiro bloco de garantias, cita-se a vitaliciedade, que nada mais é do que a disposição de que a eventual perda do cargo somente se dará por decisão judicial transitada em julgado. A inamovibilidade, a qual preceitua que após a titularização, o membro apenas poderá ser removido ou promovido por vontade própria, exceto por motivo de interesse público, após decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto da maioria absoluta de seus membros, desde que assegurada a ampla defesa. Por fim, a irredutibilidade de subsídios tem como escopo não permitir eventuais pressões quanto ao exercício funcional por parte do membro (Moraes, 2007, p. 596-597).

No campo das vedações, a Constituição apresenta rol de proibições dirigidas aos membros do Ministério Público, como o recebimento, a qualquer título e sob qualquer pretexto, de honorários, percentagens ou custas processuais; b) o exercício da advocacia; c) a participação de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercício da atividade político-partidária; f) recebimento a qualquer título ou pretexto, de auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei, bem como o exercício da advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração (artigo 128, inciso II e § 6º da Constituição Federal).

2 Governança: linhas introdutórias[1]

[1] Tópico extraído do artigo **A governança global como instrumento para o alcance da sustentabilidade**, apresentado pela autora no VII Encontro Virtual do Conpedi - A Pesquisa Jurídica na Perspectiva da Transdisciplinaridade, na data de 26 de jun de 2024, grupo de Trabalho Direito Ambiental, Agrário, Socioambientalismo I. Disponível em: https://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/7nv3bwze/W6fRZ801U75DZqdb.pdf. Acesso em: 18 fev. 2025.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

A terminologia governança adquiriu um significado próprio e específico a partir da década de 1980, por influência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Estas instituições utilizavam a expressão "Boa Governança" para se referir a um conjunto de princípios orientadores nas relações com os países membros, como exemplificado no relatório de 1989 produzido pelo Banco Mundial relativo à África Subsaariana (Gonçalves; Costa, 2001, p. 21).

Neste documento mencionado, destaca-se a necessidade de "boa governança", associando o baixo desempenho econômico como consequência do fracasso das instituições públicas. Embora a iniciativa do setor privado e os mecanismos de mercado sejam importantes, é enfatizada a necessidade de que estes estejam alinhados com a "boa governança", que compreende um serviço público eficiente, um sistema judicial confiável e uma administração responsável perante o seu público (Conable, 1989, p. 12).

O equilíbrio justo entre o governo e os governados emerge das medidas apresentadas no documento. Ademais, o relatório menciona a necessidade de capacitar a população em geral, especialmente as mulheres, para assumir maior responsabilidade na melhoria de suas vidas, além de promover organizações não governamentais (Conable, 1989, p. 12).

Uma governança mais eficaz requer uma renovação política, o que significa um combate coordenado à corrupção em todos os níveis. Para isso, é essencial fortalecer a responsabilização, promover o debate público e estimular uma imprensa livre. Além disso, implica também capacitar as mulheres e os pobres, em especial por meio de organizações não governamentais, conforme apontado no mencionado relatório atinente à África Subsaariana, produzido pelo Banco Mundial (1989, p. 6).

Aponta Alcindo que a governança evoluiu ao longo dos anos 1990 com uma perspectiva liberal, ou seja, enfatizando o pleno funcionamento do mercado, a garantia da propriedade privada e a segurança dos investimentos, além de promover ações preventivas e corretivas em situações de crise de mercado (Gonçalves; Costa, 2011, p. 22).

Os anos 1990 representam uma ruptura da hegemonia do conceito de governança, anteriormente associado apenas ao escrutínio do Banco Mundial. Nesse período, a Comissão sobre Governança Global foi criada no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU – em 1992, tendo como precursora uma reunião realizada em 1991, na Suécia, onde foi apresentado

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

um documento denominado “Responsabilidade Comum nos Anos 90: A proposta de Estocolmo sobre segurança e governança globais” (Gonçalves; Costa, 2011, p. 29).

Neste diapasão, extrai-se que a governança representa

> [...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (Comissão Sobre Governança Global, 1996, p. 2).

Apontam Gonçalves e Costa (2011, p. 30) que o conceito de governança, conforme delineado pela comissão da ONU, destaca a importância da participação não apenas dos Estados, mas em especial da sociedade civil e do setor empresarial. Isso difere da ideia inicial apresentada pelo Banco Mundial, na qual a “boa governança” visava à resolução de problemas sociais e econômicos.

A governança pressupõe a participação de diversos atores sociais que não pertencem às estruturas clássicas estatais, os quais possuem interesses ou expectativas que podem ou não estar necessariamente alinhados entre si.

É importante ressaltar que, ao se referir à governança com a ampliação da participação dos atores sociais nas inúmeras demandas decorrentes de um ambiente cada vez mais desafiador e competitivo, isso não implica a exclusão da participação do próprio Estado, pois a ele cabe disponibilizar as ferramentas indispensáveis para que a atuação dos atores sociais seja efetiva, não meramente figurativa.

Quando se avança na temática da governança, nos documentos subsequentes produzidos no âmbito da ONU, é notória a menção à “boa governança” como mecanismo para a consecução dos objetivos comuns às nações, a exemplo da Declaração do Milênio de 2000. Nesse documento, restou claro que para alcançar tais objetivos, como a paz, a segurança, a erradicação da pobreza, a proteção ambiental, os direitos humanos e a democracia, é indispensável, entre outros aspectos, a transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais e, não menos relevante, a governança” (ONU, 2000, p. 7).

Cita-se também o relatório “Governança para o Desenvolvimento Humano Sustentável” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), elaborado em 1997, o qual aponta oito características para a governança, a saber, participação, estado de direito, transparência, capacidade de resposta, orientação ao consenso, equidade e inclusão, efetividade e eficiência e accountability (Gonçalves; Costa, 2011, p. 31).

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

O relatório do PNUD do ano de 2002 introduziu a ideia da governança democrática, defendendo que as liberdades civis e políticas, bem como a participação, desempenham papel fundamental no desenvolvimento em si mesmo, conforme anotam Gonçalves e Costa (2011, p. 31).

Por fim, o relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022 da ONU (2023, p. 193) lança luz sobre a governança como vetor para a mudança sistêmica e transformacional da sociedade, atualmente marcada fortemente pelo impacto humano no planeta e por sistemas econômicos e sociais insustentáveis, com potencial para afetar negativamente as futuras gerações.

A governança como mecanismo transformacional dos problemas sistêmicos e complexos deve (re)construir o capital social em escala, engendrar redes significativas e criar níveis de governança eficazes e inclusivos, cuja tomada de decisões seja o mais próxima possível do conhecimento local. Para tanto, a governança deve basear-se em quatro princípios: pensamento sistêmico, transparência, inclusão social e subsidiariedade (ONU, 2023, p. 193).

Dentre os princípios acima elencados, a alteração mais relevante diz respeito à mudança paradigmática para o pensamento sistêmico e à tomada de decisão. A transparência diz respeito ao grau de disponibilização de informação às partes interessadas, além da possibilidade de ter voz informada nas decisões e posterior avaliação das escolhas subscritas. A transparência permite a adequada responsabilização, além de ganho de eficácia e reatividade. A inclusão refere-se à concessão de poderes deliberativos para a tomada de decisões, pois apenas a expansão da participação de partes interessadas, sem a efetiva possiblidade de contribuir para a consecução dos objetivos pretendidos, torna letra morta a governança no seu aspecto transformacional. A subsidiariedade advém da transparência e inclusão e reforça a própria eficácia e legitimidade das respostas políticas, já que as autoridades locais, em regra, tendem a ser fisicamente mais próximas e perceptíveis para a comunidade (ONU, 2023, p. 193).

O relatório aponta que a governança, tendo como fundamento esses princípios, proporciona melhores condições de transformação social, tem potencial para uma maior adaptabilidade e para reforçar a confiança da sociedade, além de melhorar as perspectivas de desenvolvimento sustentável nos tempos atuais (ONU, 2023, p. 193).

Feitas estas ponderações, na linha defendida por Gonçalves e Costa (2011, p. 31-32), não se pode olvidar que a governança, seja na perspectiva liberal, que remonta às prescrições elaboradas pelo Banco Mundial, seja na visão ampliativa, destaca-se o seu caráter instrumental,

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

pois, em última análise, trata-se de meio para o alcance dos objetivos previamente definidos pelos interessados.

Por sua vez, a governança no âmbito do Poder Público confere aos governos eficácia enquanto prestadores de serviços à coletividade, aferindo maior lisura ao processo administrativo público, trazendo para a superfície inquietações de bastidores, de como as coisas são definidas, da sua importância e dos resultados para a sociedade (Franca; Mantovanelli Júnior; Sampaio, 2012, p. 116).

3 O Ministério Público como protagonista de políticas públicas de governança ambiental

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ressoa na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental, portanto, impassível de sofrer ataques com o objetivo de suprimir ou diminuir o seu conteúdo axiológico. Aliás, é a Constituição de 1988 a primeira a mencionar o termo "meio ambiente", reservando capítulo específico para tratar essa temática, conforme pontua Machado (2014, p. 147).

Nessa esteira, o artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1998 tem a seguinte redação: "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" (Brasil, 1988).

O texto constitucional, ao utilizar a terminologia "todos" têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não fez qualquer distinção quanto aos destinatários da norma. Nessa toada, o meio ambiente está enquadrado nos denominados direitos difusos, eis que abrangem uma coletividade indeterminada de pessoas.

Para Bobbio (2004, p. 6), os direitos não nascem de uma única vez, sendo que o seu surgimento ocorre de forma gradual em razão da luta em defesas de novas liberdades. Com isso, o autor classifica os direitos fundamentais em gerações:

> Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. Às primeiras, correspondem os direitos de liberdades, ou um não agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado. Embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

> em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre – com relação aos poderes constituídos – apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios. Nos direitos de terceira e de quarta geração, podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie (Bobbio, 2004, p. 6).

O meio ambiente está enquadrado como direito de terceira geração ou dimensão, sendo esta terminologia a mais recomendada pela doutrina, pois uma geração de direitos não substitua a antecessora (Sarlet, 2018, p. 45), ou seja, os direitos de segunda geração, conhecidos por prestacionais, não substituem os direitos de primeira geração, ou seja, os direitos de liberdade, muito pelo contrário, há um somatório de direitos, muitos dos quais podem demandar a atuação do Ministério Público para a sua salvaguarda.

Ainda no aspecto material dos direitos fundamentais, compreende-se que os direitos de terceira dimensão são comumente denominados direitos de solidariedade ou fraternidade, dada a sua implicação universal, ou ao menos, transindividual, que muitas vezes exigem esforços e responsabilidades global para sua efetivação. Por ser de titularidade coletiva, indefinida ou indeterminável, requer novas técnicas de garantia e proteção (Sarlet, 2018, p. 49).

O artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1988 tem natureza antropocêntrica, isto é, põe os seres humanos no centro das preocupações relativas ao desenvolvimento sustentável, nos mesmos moldes da Declaração da Conferência do Rio de Janeiro de 1992, a RIO-92, que no princípio primeiro diz: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (Declaração do Rio de Janeiro, 1992, p. 154).

O antropocentismo presente no caput do artigo 225 da Constituição reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como

> [...] um direito fundamental da pessoa humana, como forma de preservar a vida e a dignidade das pessoas, núcleo essencial dos direitos fundamentais, pois ninguém contesta que o quadro da destruição ambiental no mundo compromete a possibilidade de uma existência digna para a humanidade e põe em risco a própria vida humana (Mirra, 1994, V. 706/7-29).

Quando se aborda a perspectiva organizacional ou procedimental dos direitos fundamentais relativos ao meio ambiente ecologicamente equlibrado, em verdade, está a se referir não ao reconhecimento em si dos direitos, mas aos instrumentos idôneos para dar efetividade a esses mesmos direitos.

Nessa ótica, são direitos ambientais procedimentais o acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão, bem como o acesso à justiça ambiental. Para Sarlet

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

e Fensterseifer (2018, p. 422), a relevância dessa perspectiva resulta do fato de que a efetivação dos direitos fundamentais depende, sobremaneira, da implementação por parte dos poderes públicos de estruturas organizacionais e procedimentos (administrativos, judiciais, dentre outros) que tenham o condão de garantir o seu pleno exercício e gozo por parte dos seus titulares. Nessa perspectiva, é o princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro (1992, p. 155-156):

> A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

No âmbito das Organizações das Nações Unidas foi aprovada a “Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente”, também conhecida como a Convenção de Aarhus, sendo adotada em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, com vigência atual no âmbito da União Europeia.

Pode-se afirmar que estamos diante de nova cultura global, marcada por uma sociedade da informação ambiental, o acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão, bem como o acesso à justiça ambiental, naquilo que se convencionou chamar de “tripé de Aarhus”, considerada como o projeto mais ambicioso em matéria ambiental realizada pela ONU (Mazzuoli; Ayala, 2011, p. 14).

Na mesma linha da Convenção Aarhus, em 2018, também por meio da ONU, aprovou-se o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido por "Acordo de Escazú", na Costa Rica, sendo o primeiro tratado ambiental da região, o qual está pendente de ratificação no plano interno (Brasil, 2018).

O acesso à informação ambiental constitui elemento essencial do exercício da democracia participativa ecológica, sendo um dos pilares do princípio da participação pública. Trata-se também de direito fundamental, apregoado pelo artigo 5º, XIV, da Constituição Federal de 1988, e abrange, por óbvio, a esfera da proteção ambiental. É sabido que somente o cidadão informado e consciente da realidade e, em especial da problemática ambiental, será capaz de

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

atuar de forma qualificada no processo político decisório. O acesso à informação diz respeito, inclusive, à própria esfera de liberdade do indivíduo, pois somente o acesso à informação possibilitará ao cidadão, à coletividade e ao próprio Estado, por meio, por exemplo, do Ministério Público, o engajamento na luta por justiça ambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2018, p. 423).

Nessa ótica, o acesso à informação ambiental é composto indispensável para o exercício da governança, pois abre espaço para que os Estados e atores não governamentais caminhem na mesma direção, que é a luta por um ambiente sadio, garantida a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, mediante a execução de políticas públicas ambientais.

A participação do público no processo de tomada de decisão está umbilicalmente ligada aos direitos humanos, destacando-se como um desdobramento deste. A participação do público pode incitar a legitimidade de políticas ou projetos ambientais, por meio dos diversos instrumentos administrativos e legislativos que estão à disposição da coletividade, como audiência públicas, notificação e consultas, dentre outros (Ruviaro, 2023, p. 59).

O acesso à justiça ambiental não se limita ao acesso ao Poder Judiciário, tratando-se de conceito mais abrangente. Todavia, não se pode olvidar que acesso à justiça em matéria ambiental tem caráter "subsidiário", pois somente quando a "participação pública bem informada" não for o bastante para afastar lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico ambiental, de modo extrajudicial é que entra em campo a via judicial, a qual deverá ser acionada para correção dessas circunstâncias ou até mesmo para dar efetividade aos outros direitos ambientais procedimentais (acesso à informação e à participação pública na tomada de decisão), conforme apontam Sarlet e Fensterseifer (2018, p. 446).

Alicerçado nessas premissas, o Ministério Público, como órgão permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, ancorado na sua missão constitucional, que é a defesa da sociedade, destaca-se como protagonista para a concretude da justiça ambiental, seja quando atua extrajudicialmente, isto é, por meio de instrumentos específicos para o seu mister, como audiências públicas, termos de ajustamento de condutas, inquéritos civis, dentre outros, seja quando se vale da via judicial para a tutela de direitos, por meio da ação civil pública, por exemplo.

Os instrumentos extrajudiciais e judiciais de que dispõem o Ministério Público para a resolução de conflitos, em especial os de natureza ambiental, são facilitadores para que a atuação do parquet seja resolutiva, sendo indutor de políticas públicas, em verdadeiro exercício de governança ambiental.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

Considerações finais

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase no constitucionalismo brasileiro. Uma das conquistas mais marcantes diz respeito à inclusão do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, aliado ao fortalecimento de instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, a exemplo do Ministério Público.

Ao Ministério Público reservou-se a incumbência de salvaguarda de direitos que, não raras vezes, diz respeito não apenas a uma pessoa individualmente considerada, mas a tutela de interesses coletivos, que abrangem um número indeterminados de pessoas, sendo o meio ambiente um clássico demonstrativo dessa atuação ministerial.

Para a concretização dos direitos ambientais procedimentais (acesso à informação, participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça ambiental), a atuação do parquet pode se dar tanto no aspecto extrajudicial como judicial. Como protagonista de ações que visam garantir qualidade de vida para o homem no planeta, inclusive nas demandas climáticas, por meio de governança ambiental, o Ministério Público tem se destacado como um órgão central para o engajamento de políticas públicas que reclamam a tutela ecológica, sendo guardião na fiscalização ambiental e assumindo indiscutível papel como agente de transformação da realidade social.

Referências

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe ("Acordo de Escazú")**. Data da Celebração: 2018. Brasília, DF. Disponível em: https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12216. Acesso em: 13 jul. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 67759/RJ**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, DF, j. 06 de agosto de 1992. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=70460. Acesso em 12 jul. 2024.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

CARNEIRO, P.C.P. **O Ministério Público no processo civil e penal – promotor natural**: atribuições e conflito. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**: relatório da comissão sobre governança global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CONABLE, Barber B. In: World Bank Group. **Sub-Saharan Africa**: From Crisis to Sustainable Growth. 1989. Washington DC, USA. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf. Acesso em: 29 jan. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirlei da. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodvim, 2010.

DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 15, p. 153–159, 1992. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000200013. Acesso em: 10 jul. 2024.

FRANCA, Luciano Marcelo; MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger; SAMPAIO, Carlos Alberto C. Governança para a Territorialidade e Sustentabilidade: A construção do Senso de Regionalidade. **Saúde Soc. São Paulo**, v.21, supl.3, p.111-127, 2012. Disponível em: scielo.br/j/sausoc/a/7TWFDDz8mpTVscCYWjvfTcv/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAZZUOLI, V. de O.; AYALA, P. de A. Cooperação Internacional para a preservação do Meio Ambiente: o Direito Brasileiro e a Convenção de Aarhus. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, Franca, v. 15, n. 21, 2011. DOI: 10.22171/rej.v15i21.332. Disponível em: https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/332. Acesso em: 13 jul. 2024.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. **Revista dos Tribunais**. V. 706/7-29. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Organização das Nações Unidas. **Declaração do Milênio**. Nova York, EUA, 2000, p. 7. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/publications/declara%C3%A7%C3%A3o-do-mil%C3%AAnio. Acesso em: 31 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Desenvolvimento Humano**: Relatório de 2021/2022. Nova York, EUA, 2023. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22. Acesso em: 01 fev. 2024.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31

PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra as omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

REIS, J. T. **Ministério Público**, 1ª Ed., 2008, LEX Editora, 2008, E-book (293 p.), ISBN: 978-85-7721-021-3. Disponível em: https://biblioteca.lex.com.br/ebooks/ministrio-pblico-1220, p. 20. Acesso em: 8 jul. 2024.

RUVIARO, Eduardo Antunes. De Aarhus a Escazú: os avanços da governança ambiental participativa no âmbito da União Europeia e da América Latina e Caribe. **Revista do Centro de Excelência Jean Monnet da FGV Direito Rio**, v. 2, p. 53-63, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rpdue/article/view/90006. Acesso em: 13 jul. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13ª. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 2, p. 417–465, 2018. DOI: 10.14210/nej.v23n2.p417-465. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13377. Acesso em: 13 jul. 2024.

WORLD BANK GROUP. **Sub-Saharan Africa**: From Crisis to Sustainable Growth. 1989. Washington DC, USA. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf. Acesso em: 29 jan. 2024.

REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ISSN 2595-3265
ano VIII – nº 1 – p. 25 a 40, jan - dez/2025
DOI: https://doi.org/10.63043/27nm9x31