



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

CENÁRIOS, OPORTUNIDADES E DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO AMBIENTAL

APRESENTAÇÃO:

ANTONIO HERMAN BENJAMIN

COORDENAÇÃO:

LUCIANO NUNES MAIA FREIRE

STJ00112749

2021/2021





CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

APRESENTAÇÃO:

ANTONIO HERMAN BENJAMIN

COORDENAÇÃO:

LUCIANO NUNES MAIA FREIRE

CENÁRIOS, OPORTUNIDADES
E DESAFIOS DO

MINISTÉRIO PÚBLICO AMBIENTAL



34: 504 (83)
C 755 c

1206169

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Cenários, oportunidades e desafios do Ministério Público Ambiental / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2021.

180 p. il.

ISBN 978-65-990635-6-5

1. Ministério Público. 2. Atuação institucional. 3. Direito Ambiental. 4. Bioma – Brasil. I. Título. II. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. III. Comissão do Meio Ambiente (CMA).

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
BIBLIOTECA M. OSCAR SARAIVA

Nº

DATA

1206169

22/11/21

APRESENTAÇÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO E MEIO AMBIENTE

Apresentar um novo livro é sempre exercício prazeroso, contentamento maior quando preenchidos, simultaneamente, pressupostos de densidade teórica, conhecimento especializado e utilidade prática. “*Cenários, Oportunidades e Desafios do Ministério Público Ambiental*”, mais do que cumprir com sucesso essas expectativas de qualidade, preenche lacuna na literatura brasileira, trazendo profícua pesquisa e dados inéditos.

Nas palavras do coordenador da obra, o Magistrado e Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire, no trabalho de fôlego executado pelos pesquisadores visou-se “dar visibilidade ao diagnóstico da estrutura que o Ministério Público brasileiro possui para atuação na defesa do meio ambiente no ano de 2020, comparando a estrutura existente em cada unidade, bem como relacionando-a com os biomas de cada estado: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa. O objetivo é oferecer subsídios aos Ministérios Públicos Federal, Estaduais e do Distrito Federal para a implementação de medidas administrativas e de gestão em busca do aprimoramento e aperfeiçoamento da tutela judicial e extrajudicial do meio ambiente, preventiva e repressivamente”. Tal desígnio foi plenamente alcançado.

Ao prefaciar o livro – que cuida de temática sobre a qual, na perspectiva acadêmica, venho me debruçando ao longo de mais de três décadas –, aproveito para visitar trechos mais pertinentes do que já escrevi, de maneira a avaliar a contemporaneidade das reflexões anteriores e, *a fortiori*, associá-las ao objeto de estudo e à exposição levada a cabo pelos autores.



PREMISSA MAIOR DA ANÁLISE DO MINISTÉRIO PÚBLICO AMBIENTAL

O exame da intervenção do Ministério Público na proteção do meio ambiente normalmente se concentra, por um lado, na práxis atual e dificuldades sinalizadas para o futuro próximo e, por outro, na dissecação árida do marco legislativo vigente. Método que sugere imputar insignificância ao passado e isolar a norma e as instituições em nicho, desconectadas do seu entorno e da dimensão cambiante dos fatos regulados (e não regulados) e dos proeminentes padrões ético-políticos norteadores do enfrentamento da crise ambiental.

Com efeito, esse caldo complexo de elementos e influências metajurídicos condiciona, orienta e de certo constringe a aplicação da lei e o desempenho dos órgãos de implementação. Três dessas referências transcendentais se destacam, pelo caráter fulcral que hoje ocupam, no desenho íntimo do Direito Ambiental: as concepções de *harmonia com a Natureza*, de *desenvolvimento ecologicamente sustentável* e de *Estado de Direito Ambiental*, todas elas, no Brasil, de construção/consolidação teórica

e legislativa posterior ao início da atividade do Ministério Público nesse campo.

Começamos pelo começo, a premissa mais penetrante e inescapável. Dependemos direta e indiretamente dos recursos bióticos e abióticos da Terra. Água, ar, solo, diversidade biológica, clima e incommensuráveis processos e ciclos ecológicos ainda incompreensíveis entrelaçam-se em multifacetada, enigmática e única *comunidade da vida planetária*. Queiramos ou não, permitam ou não nossa ignorância e arrogância, *mais do que fragmento da Natureza, somos parceiros indissociáveis de evolução, de coexistência e de sobrevivência, predestinados a estar e a caminhar juntos*. Os humanos e essa intrincada biocenose não habitam mundos independentes e divisíveis; entre eles não há cortinas ou muros. A tanta generosidade, benefícios e aconchego que recebemos da Natureza, paradoxalmente nem sempre respondemos com gratidão, solidariedade e zelo ecológicos; ao contrário, retribuímos com desdém, repulsa, insulto, degradação e, por fim, extinção pura e simples. Essa a fonte mais íntima da *crise ambiental* que desafia o Direito e todas as nações.

Um processo de antagonismo e destruição sem limites, cuja pedra de toque vem a ser, historicamente, a edição de leis e decisões judiciais que legitimam, anistiam, estimulam e até santificam condutas depredadoras, a despeito da certeza ou risco de danos irreversíveis para seres e paisagens naturais.

HARMONIA COM A NATUREZA

Temos de pugnar para superar a belicosidade sem trégua contra a Natureza – guerra por recursos naturais, voracidade por lucro fácil e desprezo pela comunidade da vida –, com a convivência e incentivo das autoridades e do Direito. Por isso, o caminho preconizado pelo bom senso, mas também por normas internacionais, nacionais e locais, aponta para a premência de radicalmente mudarmos nossa atitude com a *Casa Ecológica* que nos acolhe. Para evitar mal-entendido, já de pronto impende esclarecer que não se está aqui sob ascendência de credo professado em monastérios ou de mensagem de normatividade etérea e utópica. Basta citar nessa direção, entre inúmeros diplomas legislativos com instruções explícitas, vinculantes

ou não, a *Declaração do Rio de 1992*, que consagra a “natureza integral e interdependente da Terra” (preâmbulo) e o direito de todos “a uma vida saudável e produtiva, em *harmonia com a natureza*” (Princípio 1, grifei).

As duas ideias siamesas – interdependência dos processos ecológicos e compartilhamento cordato do espaço natural – dão a exata medida científica (interdependência) e ética (harmonia) da convivência entre humanos e Natureza, viga-mestre do Direito Ambiental. Nessa *dualidade* apoia-se o *dever jurídico*, inclusive constitucional, de assegurar à saúde pública e, com idêntico afincio, a conservação da diversidade genética, de espécies, de ecossistemas e de paisagens. Enquadramento que acarreta, entre tantas repercussões jurídicas, *comando proibitivo absoluto*, de cunho moral e legal, de que *a nenhuma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, se concede o direito de ameaçar de extinção ou, pior, de extinguir micro ou macro-componentes da Natureza*, prescrição estatuída no Direito Ambiental em formato de *linha vermelha intransponível*, a mais inflexível da disciplina, por-

quanto materializa “zona de interdição categórica *in re ipsa*”.

No conflito que antepõe, em um extremo, estupidez humana e ganância econômica e, no outro, meio ambiente sadio, não nos deve animar ou consolar a tese ou dogma de que a Ciência nos salvará do perigo e das sequelas deletérias de definhamento da diversidade e robustez da comunidade da vida. Conhecimento científico e avanços tecnológicos também precisam da Natureza, ainda que seja apenas como modelo para estudar e reproduzir. Sem falar que – não obstante mensagens em sentido oposto avultadas a partir da Revolução Industrial – espíritos mais clarividentes defendem que a Natureza (e nós), em vez de sua paródia, há de preferir a si mesma. Sob tal enfoque e em nada diminuindo a valia inestimável e a centralidade da Ciência, não deveria soar desarrazoada ou romântica a proposição de que dificilmente seremos capazes de imitá-la com perfeição, por mais perfeita que pareça a cópia. E se, hipoteticamente, o laboratório pudesse tudo plagiar, impossível equiparar o que, por óbice substancial imanente, se mostra, em regra, incomparável: a Natureza imemorial, filha de

forças natas imprevisíveis em lento percurso de milhões de anos, e a Natureza sem história, engenhada artificialmente pelo imediatismo da varinha de condão do inventor; o natural congênito, que é em si, e o natural que somente parece ser e carece de que as pessoas acreditem e aceitem que seja.

Logo, mais do que moralmente recomendável, mostra-se racional e legalmente imprescindível cuidar – encargo comum ao legislador, ao administrador e aos juízes – desse sopro vital que garante a existência física, social, econômica e cultural dos indivíduos. Aponta-se um sem-número de razões éticas, ecológicas e econômicas de curto e longo prazo para agir, nunca esquecendo que, desse rol maior de vetores, muitos se inserem no cotidiano das pessoas: saúde e bem-estar, eliminação da pobreza, respeito aos povos tradicionais e, no ataque, salvaguarda da dignidade humana.

Sob regência dessas influências, a Constituição qualifica o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* como *bem essencial à qualidade de vida* (art. 225, *caput*). Noutras palavras, com poluição, erosão da flora, fauna e paisagem, e diante de outras tantas modalidades de ofensas, até pode

haver vida e vida materialmente confortável, mas faltará qualidade *na* vida e qualidade *com* a vida na sua dimensão holística, o que, juridicamente, equivale a pronunciar que se gozará de vida incompleta. Noutros termos, por *deficit de harmonia com a Natureza*, será vida em contradição com valores e direitos humanos fundamentais, o que, de pronto, já esvazia qualquer pretensão de *vida sã e digna*, na plenitude que o Direito Ambiental internacional e nacional deseja e garante às gerações presentes e futuras.

DESENVOLVIMENTO ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL

Em contexto de interdependência ecológica e social profunda, inevitável e universal, todo substrato e categorias da cultura – inclusive o Direito – conectam-se, de uma forma ou de outra, com a Natureza, que representa ponto de partida, de encontro e de despedida da humanidade. Não poderia ser diferente, então, com uma das formulações intelectuais mais eloquentes desde o Iluminismo, a ideia de *progresso* e, com ela, a de *desenvolvimento*.

Virou clichê afirmar que, sem proteção do meio ambiente, ilusório pensar em desenvolvimento genuíno, embora possa haver crescimento econômico – superficial, volátil, autoritário, desigual, cifra nas estatísticas do PIB. Daí a noção de *desenvolvimento ecologicamente sustentável*, com gênese especulativa centenária, mas que vem a ser endossada, com nome e sobrenome, no *Relatório Brundtland* de 1987. E, logo em seguida, na *Declaração do Rio* de 1992: o direito ao desenvolvimento deve ser buscado de modo a, equitativamente, realizar “as necessidades ambientais das gerações presentes e futuras” (Princípio 3), frisando-se que, “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integral do processo de desenvolvimento” (Princípio 4).

Na visão do leigo – e também na dos profissionais, inclusive do Direito – desenvolvimento sustentável (se não qualificado como “ecologicamente” sustentável) denota locução sem força semântica autoexplicativa (ao contrário de outra expressão em voga, no período imediatamente posterior à *Conferência de Estocolmo* de 1972, o *ecodesenvolvimento*). Até juízes, peritos em interpretação, não estão

rigorosamente diante de descomplicado conceito de uso cotidiano, mas de artefato abstrato recheado de predicado de incerteza em vez de segurança jurídica, algo que chamo de “areia movediça” ou “enigma” do desenvolvimento sustentável, um poço de obscuridade intimidante que tudo suga, acomoda, camufla, referenda e, em consequência, inferniza o ofício do exegeta e dos destinatários finais das obrigações. Tal ambiguidade dificulta o delineamento e a execução da lei. Requisita enorme diligência de preenchimento normativo pelo legislador e, mais à frente, na implementação pelo administrador e pelo juiz. Sem esforço de refinamento legislativo, administrativo e judicial, em tese tudo se encaixa na frouxidão do vocábulo, inclusive atividades e empreendimentos que, frontalmente, negam, na essência, as bases da proteção do meio ambiente.

ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL

Nas primeiras décadas de atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente, não se falava em Estado de Direito Ambiental, proposição teórica que ganha corpo somente nos últimos anos, tanto

aqui como em outros países. Tampouco se mencionava a *teoria da implementação*, temática que me pareceu crucial para o Brasil, nomeadamente após meu engajamento na *International Network of Environmental Compliance and Enforcement* – INECE, entidade da qual fui copresidente por vários anos.

Sem esquadrinha do Estado de Direito Ambiental não se consegue, corretamente, apreender a posição, os objetivos e a missão do *Parquet* na salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito de todos e dever de todos.

Ou seja, no Estado de Direito Ambiental tem-se *concepção-guarda-chuva* para a qual convergem tanto o leque normativo de custódia do meio ambiente como as atribuições e responsabilidades de implementação do Ministério Público e de outros atores, estatais ou não. Esse vasto arco de direitos, deveres, objetivos, instrumentos e instituições opera sob inspiração e ordem de, a uma, *garantias formais/procedimentais* típicas da inteligência tradicional de Estado de Direito, p. ex., o devido processo legal. A duas, acrescentam-se *garantias substantivas*, a alma primígena, por assim dizer, do Estado

de Direito Ambiental, o *conteúdo ecologizado* que lhe confere significação e singularidade, catapultando-o à classe de microssistema normativo com o fito de ir além de mera *legalidade ambiental de forma e de procedimento*.

Nesse diapasão, coloca-se para o Ministério Público, como consignei em outro momento¹, um *problema de técnica* (normas defeituosas na linguagem e na arte legislativa), um *problema de conteúdo* (normas fracas ou incoerentes com os valores esposados e mecanismos correlatos de tutela), um *problema de implementação* (vácuo abismal entre a norma e a almejada prevenção/repressão de infrações) e um *problema de institucionalidade* (órgãos ambientais politicamente apenados e com carências humanas e financeiras inescusáveis).

Ao Ministério Público e ademais agentes de implementação não é tranquilo no Brasil confrontar a censurável desconexão entre dois núcleos inse-

paráveis do Direito Ambiental (e do Estado de Direito Ambiental), que deveriam caminhar sempre em sintonia. De um lado, o otimismo de um *Éden legislativo-ambiental* – sempre ameaçado de alteração e retrocesso² – e, do outro, um desesperador *calvário de efetividade ambiental*.

Narrativa essa exacerbada por mensagens legislativas e políticas contraditórias, que dão com uma mão e retiram com as duas, contribuindo fortemente para a sensação popular de que não há nem urgência, nem motivo para se preocupar com o cumprimento da lei – fenômeno redondamente discordante do Estado de Direito em si, e não só do Estado de Direito Ambiental. Coitados os sujeitos ou bens vulneráveis submetidos a legislador errático e semeador de insegurança jurídica, quer por editar normas incompatíveis com demandas coletivas inadiáveis, quer por recuar quando deveria avançar, quer por agir arbitrariamente em favor de interesses econômicos e políticos secundários. Nesses casos, o comportamento legislativo se

1 Cf. Antônio Herman Benjamin, *Estado de Direito Ambiental*, in Antônio Herman Benjamin, Lutz Morgenstem e Michael Westland (coordenadores/Herausgeber), *Estado de Direito Ambiental: Um Diálogo Brasil-Alemanha (Der Umweltrechtsstaat: Ein Deutsch-Brasilianischer Dialog)*, edição bilíngue, Brasília, Senado Federal, 2021.

2 Sobre o tema, cf. Antônio Herman Benjamin, *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*, in *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*, Brasília, Senado Federal, 2012, pp. 55-72. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

transmuda de salvação para a sociedade em risco para a sociedade.

EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Expor o panorama institucional corrente muito instrui, mas pouco explica a trajetória do Ministério Público na tutela ambiental. Ademais, as referências gerais, acima citadas – *harmonia com a Natureza, desenvolvimento ecologicamente sustentável e Estado de Direito Ambiental* –, arquitetaram-se fora do *Parquet*, e nada insinuam, portanto, sobre sua evolução. Para esse propósito, necessário olhar para trás, se possível com indicações de fatos e acontecimentos memoráveis que sirvam para ilustrar em cores os passos iniciais do Ministério Público nesse domínio. Saber da aurora auxilia na interpretação do hoje e na preparação do porvir. Primordialmente, destaca-se a relevância de inspeção de obstáculos habituais, inerentes a grandes missões e transformações da Instituição, alguns deles contidos, mas não inteiramente eliminados.

Incontestável que o Ministério Público brasileiro possui histórico de realizações ambientais bem-sucedidas, não só depois, mas antes até da Constituição de 1988. Nessa reflexão, antes de tudo, forçoso não perder de vista o á-bê-cê constitucional do *Parquet*, a matriz mais nobre e firme de todas.

Consoante a Constituição, que seguiu à risca o léxico ousado de Hugo Nigro Mazzilli na denominada “Carta de Curitiba” de 1986, cabe ao Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*). Mais especificamente, compete-lhe “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, III, grifei).

O meio ambiente se insere em vários desses núcleos constitucionais. Observe-se, em primeiro lugar, que o sentido de “ordem jurídica”, referida pelo *caput*, corresponde ao aparato *normativo* (não apenas *legal*, pois envolve a jurisprudência) do Estado de Direito. No que interessa aqui, trata-se também de “defesa” da *ordem jurídica de proteção*

do meio ambiente, quer dizer, o Estado de Direito Ambiental (ou Estado Ecosocial de Direito).

Em segundo lugar, o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* (novo bem jurídico designado no art. 225, *caput*) também se encaixa na categoria dos “interesses sociais e individuais indisponíveis”, indisponibilidade essa deduzida sobretudo de ser deles titular a sociedade como um todo, englobadas as gerações vindouras, que são, para qualquer fim, sujeitos reconhecidos, embora incapazes, por óbvio, de *pessoalmente* exercerem seus direitos, o que conduz, entre outros desfechos, à imprescritibilidade do dano ambiental.

Não bastassem essas duas colunas latas, em terceiro lugar o aludido “patrimônio público” inclui a coleção de *bens jurídicos tangíveis e intangíveis* de titularidade difusa e intergeracional, entre eles realçando-se, sem dúvida, os atrelados ao meio ambiente.

Por derradeiro, não contente com previsões genéricas ou implícitas, o constituinte, ao regar o Ministério Público, agraciou o meio ambiente com *identidade autônoma*, escalando-o à classe de *objeto*

constitucional, estrato superior ao de *objeto legal* da ação civil pública, único bem jurídico discriminado e expressamente mencionado – além do amplíssimo e dúbio “patrimônio público e social” – no inciso III do art. 129, reservada aos demais, não enumerados e singularizados, a vala comum da fórmula “outros interesses difusos e coletivos”.

A LINHA DO TEMPO

Os passos iniciais foram bem modestos, reduzidos à área penal (poluição de águas, desmatamento e caça ilegal, p. ex.), na falta de tradição institucional, de arrimo constitucional, de legislação específica e de preceitos de processo civil coletivo. A realidade começa a mudar com a promulgação da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), o primeiro diploma ambiental a, em termos inequívocos, mencionar o Ministério Público, ao regular a responsabilidade civil (art. 14, § 1º). Com a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), a intervenção ganhou reforço processual. Mas faltava o embasamento constitucional.

Antes da Constituição de 1988, escrevi:

No Brasil, a intervenção direta do MP na área ambiental é recente. Do mesmo modo, não é antiga a legislação brasileira nessa matéria. Em decorrência das disposições legais vigentes, ao *Parquet* está reservado um papel vital na proteção ecológica. Não seria demasiado afirmar que, pela primeira vez em sua história, o Ministério Público recebe a incumbência de tutelar o bem jurídico *vida por inteiro*. Não apenas a vida humana isoladamente considerada, mas todo o meio ambiente harmônico que circunda o homem. Em outras palavras: suas atribuições vão além da proteção à simples existência física do ser humano e atingem o resguardo às fontes, estruturas e elementos que propiciam, mantêm e ornamentam esta mesma existência³.

A tutela ambiental exercida pelo Ministério Público brasileiro começa verdadeiramente, de maneira articulada e ordenada, em São Paulo. Mas por que São Paulo? Impertinente averiguar aqui, em minúcia, as causas para esse pioneirismo. Alinhavo algumas, as mais evidentes.

³ Antônio Herman Benjamin, *Estudo de Impacto Ambiental e Ministério Público*, in Anais do VII Congresso Nacional do Ministério Público, 1987, p. 280.

Começo pelo “entorno” político-ambiental do Ministério Público. Nas décadas de 1970 e 1980, as cidades de São Paulo e de Cubatão figuravam, em noticiários brasileiros e estrangeiros, entre as localidades mais poluídas do mundo. Outrossim, a Mata Atlântica sumia a olhos vistos, e a deterioração dos rios assumia proporções de manifesta calamidade sanitária (Tietê e Pinheiros, p. ex.). Por último, nas primeiras eleições diretas para governos estaduais (15 de novembro de 1982), já em curso o processo de democratização, Franco Montoro, de oposição ao regime militar, foi eleito Governador de São Paulo, à frente de larga coalização de centro-esquerda.

Em 1982, é promulgada a Lei Complementar 304 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), na esteira da Lei Complementar Federal 40/1981. Na versão original enviada à Assembleia Legislativa nada se dizia sobre meio ambiente, embora já estivesse em vigor, desde agosto de 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que previa, expressamente, a legitimação do *Parquet* para ações de responsabilidade civil. Durante a tramitação na Assembleia Legislativa, o Deputado Estadual Flávio

Bierrenbach apresentou emenda elaborada por um dos seus assessores – o então Promotor de Justiça da Capital José Celso de Mello Filho (posteriormente Ministro do STF) –, da qual resultou inovação extraordinária (grifei):

Artigo 32 - São atribuições do Procurador Geral de Justiça: [...]

34. designar, em cada comarca do Estado, um membro do Ministério Público a quem se incumbirá, no exercício de *curadoria especializada*, a proteção e defesa, no plano administrativo:

- a) de meio-ambiente;
- b) dos direitos do consumidor; e
- c) do patrimônio cultural e natural do Estado.

Na frente interna, despontava movimento de jovens Promotores e Procuradores que, abertamente, protestavam contra o que se percebia ora como vinculação indevida do Ministério Público aos governantes e ao aparato repressivo – propugnava-se a ideia, naquele período julgada “revolucionária”, do Promotor natural, necessidade posta a nu no episódio da investigação criminal do Esquadrão da Morte, que acirrou o debate público sobre a independência da Instituição –, ora como alienação

social e omissão diante de hediondas violações de direitos humanos e de mutilação dos fundamentos rudimentares do Estado de Direito.

Por último, o “modelo paulista” de Ministério Público ambiental deve muito a Paulo Salvador Frontini, quando este exercia o cargo de Procurador-Geral de Justiça (1983-1987), asseveração que põe em relevo o papel de ações individuais em transformações coletivas. Embora com formação no Direito Comercial, sua intuição acurada, senso de oportunidade e vivência acadêmica receptiva a experiências exitosas do Direito Comparado, em especial à do norte-americano, levaram-no a perceber que um Ministério Público vanguardista haveria de trazer a si a proteção desses bens jurídicos “difusos” da pós-modernidade, como o meio ambiente e o consumidor. Professor da Universidade de São Paulo, por certo foi tocado pelos animados debates (e duras críticas à atuação do *Parquet* na tutela de interesses difusos e coletivos, eco da posição de Mauro Cappelletti estribada em notórias deficiências na Itália e em outros países europeus) lá travados sob a liderança contagiante da saudosa e insuperável Ada Pellegrini Grinover, minha mento-

ra, sem a qual não haveria Lei da Ação Civil Pública. Por ter trajetória profissional ligada a setores conservadores da política⁴ e da Instituição, o discernimento inovador de Paulo Salvador Frontini não despertou suspeitas nem enfrentou resistências no Conselho Superior e no Colégio de Procuradores, e não foi visto como modismo delirante e subversivo.

Contudo, a despeito da edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), da Lei da Ação Civil Pública (1985), da Constituição Federal (1988) e da Lei Estadual 204/1982, as novas atribuições de tutela do meio ambiente pelo Ministério Público paulista ainda enfrentaram alguma obstrução, aberta ou disfarçada, críticas internas esparsas daqueles que se mantinham fiéis à doutrina de um *Parquet* visceralmente criminal e de “curadoria” (com preponderância da função *custos legis*) de interesses jurídicos individuais clássicos (propriedade, família, empresa, etc). Ou daqueles

⁴ Em depoimento à Associação Paulista do Ministério Público, afirmou ele que Alfredo Buzaid, ex-Ministro da Justiça do Governo Médici e Ministro do STF, “sempre foi meu amigo”, “uma amizade que cultivei até o fim da minha vida. Isso foi terrível, porque quando o Montoro me conheceu e quis conhecer os candidatos a procurador-geral ele fez perguntas”.

Cf. <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/apmp-files-site/wp-content/uploads/2017/05/31144216/frontiniL.pdf>

que se incomodavam com Promotores e Procuradores que abraçassem causas de caráter “social”, alinhadas, na percepção tradicionalista, a pautas do movimento *hippie* (meio ambiente) ou do comunismo internacional (reforma agrária), por isso reputadas como ameaçadoras à ortodoxia jurídica, em consequência, inconciliáveis com a missão do *Parquet* convencional, guardião por excelência do *statu quo* privado e público.

A esse respeito, resgato ensaio de 1995 – escrito “com o intuito de demonstrar a distância que, não obstante o empenho de muitos”, perturbava, no *Parquet*, a consolidação “definitiva da proteção do meio ambiente” – no qual historiei episódio por mim testemunhado, em reunião com Procuradores de Justiça, exemplo de incompreensão externada não por vozes menores, mas, em pessoa, pelo Corregedor-Geral do Ministério Público. Na ocasião, narrava ele “como um ato de galhardia oficial e de estrito cumprimento dos deveres do cargo, a forma pela qual encarava, nas suas correições pelo interior, os jovens Promotores de Justiça de ‘nariz empinado’, que desperdiçavam seu precioso tempo na defesa do ‘tico-tico’, mais preocupados

com eventual repercussão na mídia do que com as atividades tradicionais da Instituição”. Transcrevo trecho em que aponte equívocos patentes em tal conduta, que, reveladora do tom e da temperatura das correições, inquestionavelmente desencorajava, quando não tolhia, o labor dos Promotores de Justiça com funções ambientais:

Primeiro, a observação tem o claro objetivo de negativamente estereotipar o Promotor de Justiça ambiental, um indivíduo ‘jovem’ (= imaturo), ‘arrogante’ (= nariz empinado) e ‘ vaidoso’ (caçador de promoção pessoal).

Segundo, visível a tentativa de mostrar o meio ambiente como um tema menor (o tico-tico), desconhecendo-se, por inteiro, a dimensão fática e constitucional do problema; passou ao largo, um dado que é inafastável: com a proteção do meio ambiente – que não é favor (= poder), mas verdadeira missão (=dever), constitucional e legalmente determinada – pela primeira vez em sua história o Ministério Público recebe a atribuição de salvaguardar, na sua totalidade, o bem jurídico ‘vida’ (não só ela, na medida em que a tutela ambiental ampara também certas estruturas inanimadas). Com a ressalva de que a proteção não se limita à ‘vida’ humana, isoladamente considerada, compreenden-

do, ao revés, o meio ambiente ecologicamente equilibrado (até o tico-tico), nos exatos termos do art. 225, da Constituição Federal.

Examinando a conjuntura presente, poder-se-ia concluir que posturas desse naipe representavam suspiros agonizantes de ciclo à beira da morte. De certo assim parece ser. Sem embargo, uma série de outros encargos, de grandeza imensamente superior, se põe agora para o *Parquet* na proteção do meio ambiente.

DESAFIOS ECOLÓGICOS E INSTITUCIONAIS PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO AMBIENTAL

Hoje, três ordens de inquietações supremas e imediatas devem estar no centro das atenções do Ministério Público ambiental.

Primeira, a *crise das mudanças climáticas*, algo sobre o qual – em 1981, quando da edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ou em 1988, ano de promulgação da Constituição – não se falava, tirante debates em círculos científicos

restritos. Nos nossos dias, enxergamos nas mudanças climáticas o pai e a mãe das mais dramáticas vicissitudes ambientais que nos reserva o Século XXI, possivelmente além dele.

Surpreendente, portanto, que essa temática ainda não se tenha materializado, com digitais próprias, em ações civis públicas ajuizadas até agora nos tribunais brasileiros. Em processos judiciais, as mudanças climáticas podem, grosso modo, ser abordadas ora de *forma indireta* (p. ex., em litígios acerca de licenciamento de loteamento ou empreendimento hoteleiro que afetem manguezais ou se situem em zona sujeita a distúrbios por aumento do nível do mar), ora de *forma direta*, como vem sucedendo globalmente, dos Estados Unidos à Holanda, da França e Alemanha ao Paquistão, Bélgica e Austrália.

As mudanças climáticas espelham o grande ausente das ações movidas pelo *Parquet*, apesar dos catastróficos impactos ecológicos, econômicos e sociais que se preveem para o Brasil, entre os quais se incluem desertificação e desequilíbrio hídrico sem precedentes, com repercussão devastadora na matriz energética, na agricultura e no

abastecimento público das cidades, além de perda de *habitat* preciosos: por exemplo, savanização da Amazônia, definhamento do Pantanal, erosão ecológica da biodiversidade inigualável e endêmica dos Campos Rupestres, tudo resultando em desaparecimento de espécies da flora e fauna.

Segunda, a *crise da biodiversidade* ganha colossal projeção, pois já não se está no âmbito de desmatamento ou risco *localizado* de extinção de espécies, mas de autêntico fenômeno de extermínio ecológico *nacional e mundial*. A lista oficial brasileira de espécies ameaçadas de obliteração, muitas endêmicas, não para de crescer, abstraídas, por óbvio, aquelas que desaparecerão sem nunca terem sido sequer identificadas e catalogadas. Em 2021, a destruição ilegal da flora prossegue e (re) assume patamares de tragédia ambiental, tanto pela ação direta de conversão da vegetação como por incêndios descomunais, criminosos na maioria das vezes.

Terceira, a *crise da implementação ambiental*, porquanto muito se legislou – nas esferas internacional, nacional e local – para parcamente se obedecer, cobrar e alcançar. Promulgada a Lei da

Política Nacional do Meio Ambiente, surge, a partir de 1981, na esteira de normas anteriores – fragmentárias e deficientes (Código Florestal, Código de Caça, Código de Pesca, Código Penal, etc) – e de julgados esparsos, se não frontalmente antiambientais, uma nova disciplina jurídica, densa, inovadora e essencial, mas débil na eficácia dos seus resultados: o Direito Ambiental.

Quando nos preparamos para comemorar os 40 anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), o sentimento não deve ser somente laudatório, mas de intenso desassossego por se saber, a uma, que possivelmente lei como essa não seria aprovada hoje pelo Congresso Nacional e, a duas, que muito dela e de outros diplomas setoriais – o Código Florestal vem à mente – parece editado tão somente como vitrine, sem vocação ou expectativa de implementação palpável.

Defeitos no modelo de implementação observam-se *fora e dentro* do Ministério Público.

PATOLOGIAS DA IMPLEMENTAÇÃO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nenhum modelo de implementação ambiental é perfeito. Sempre haverá espaço para melhoria e sempre se requisitarão ajustes e correção de curso, devido à volatilidade e índole camaleônica da degradação, ao progresso do conhecimento científico e da tecnologia e à modificação da matriz ético-jurídica da tutela do meio ambiente. Mister, pois, diagnosticar as falhas mais graves do sistema em curso.

Em tese submetida ao 9º Congresso Nacional do Ministério Público (1992), em Salvador, assim me posicionei sobre a atuação ambiental do *Parquet*⁵:

Mas será que a atividade do Ministério Público, apesar das grandes vitórias e do quase monopólio das ações civis públicas, merece só aplausos ou se prestaria também à crítica, mais ainda no instante em que a Instituição caminha para a maturidade na área da proteção ambiental?

Não há, realmente, por que evitar um julgamento crítico, principalmente quando o aperfeiçoamento é possível. E este toma por orientação a constatação de que os recursos utilizados e atenção ofertada pelo Ministério Público não foram capazes de diminuir radical ou substancialmente a velocidade da devastação ecológica que toma conta do País de Norte a Sul. E se censura há para fazer, não será ela no plano da qualidade dos integrantes da Instituição, já que, reconhecidamente, o Ministério Público conta com muitos dos melhores profissionais jurídicos do País. Qualquer crítica deve, evidentemente, concentrar-se na forma como a Instituição vem implementando a legislação ambiental.

Aprofundando a crítica construtiva, em ensaio de 1998, analisei, com enfoque propositivo, a situação existente e arrolei no “modelo” (*rectius*, falta de modelo) prevalente algumas características deletérias significativas: a) centralismo executório; b) cumulatividade; c) dualismo cível-criminal; d) fragmentação recursal; e) generalismo; f) isolamento;

g) espontaneísmo; h) atecnicismo; i) judicialismo; j) comarquismo; k) estadualismo⁶.

Propus, então, repetindo o que já havia preconizado em texto pioneiro anterior, de 1995⁷, a criação de “Promotorias de Justiça Regionais por Ecossistemas ou por Bacias Hidrográficas”, assim como a “estruturação, nos maiores Estados, de *Grupos Especiais* (GEs), compostos de Promotoras e Promotores com vocação para certos temas mais específicos, permitindo-se, assim, uma *especialização na especialização* e o trabalho por ‘projetos-piloto’, inclusive com a elaboração de modelos de ações civis públicas, em novas áreas”⁸.

5 Antônio Herman Benjamin, *A implementação da legislação ambiental: o papel do Ministério Público*, in *Justitia*, 55 (161), jan./mar. 1993, p. 83, grifos acrescentados.

6 Antônio Herman Benjamin, *Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente*, in *Revista de Direito Ambiental*, vol. 3, n. 10, abr./jun. 1998, pp. 7-13.

7 “A solução, a meu ver, reconhecendo a inegável carência de recursos enfrentada pela Instituição, é a criação de *Promotorias de Justiça Ambientais Regionais*, especializadas por ecossistemas ou bacias hidrográficas e libertadas do vínculo organizativo da estrutura em comarca” (Antônio Herman Benjamin, *A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor*, in Édis Milaré, Coordenador, *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*, São Paulo, Revista dos Tribunais, p. 148, grifo no original).

8 Antônio Herman Benjamin, *Um novo modelo ...* cit. pp. 7-13.

A gestão inovadora e profícua de Luiz Antonio Guimarães Marrey, como Procurador-Geral de Justiça (1996-2000) – divisor de águas na ideologia e na práxis do Ministério Público paulista –, conseguiu implantar os GEs, mas não completamente as Promotorias Regionais, dado que dependiam de alteração, pela Assembleia, da legislação estadual. Coube a Minas Gerais a iniciativa de, com esteio nessa minha proposição inicial, efetivar, sob a liderança de Jarbas Soares, as Promotorias de Justiça por Bacia ou Sub-Bacia Hidrográfica, pelo que sei, as primeiras do mundo.

O LIVRO

Esse o pano de fundo mais amplo da intervenção do Ministério Público na proteção do meio ambiente.

Diante de tantas dificuldades conceituais e operacionais remanescentes e às vésperas da comemoração do cinquentenário da Conferência de Estocolmo de 1972 e dos quarenta anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, chega em boa hora a obra “Cenários, Oportunidades e Desafios do

Ministério Público Ambiental”, sob os auspícios do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – e da competente coordenação do Magistrado e Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire.

A publicação não poderia ser mais tempestiva. Sente-se falta de análise séria e especializada das pejejas ecológicas hodiernas e futuras do Ministério Público, um barquinho, embora não solitário, que navega na infinita intolerância política e econômica do oceano da crise ambiental. Os coautores são portadores de sólido conhecimento das Ciências da Vida e do Direito aliado a *savoir-faire* adquirido no dia a dia do combate à degradação e da prática administrativa e judicial. Não escrevem por ouvir dizer, mas, sim, por trabalharem com a problemática que estudam.

Impressiona a quantidade de dados e informações coletados no livro, cada bioma analisado separadamente. Uma radiografia e diagnóstico do Ministério Público ambiental em todo o território brasileiro, com gráficos e números objetivos derivados de questionários, que dão transparência à organização e, em alguns casos, à desorganização, da atividade institucional.

Estão de parabéns o Conselho Nacional do Ministério Público, o organizador e os coautores.

Brasília – DF, 01 de julho de 2021

ANTONIO HERMAN BENJAMIN
Ministro do STJ