

A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO FOMENTADORA DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: UM ENFOQUE NA APA DA MANTIQUEIRA (UMA APA DE “PAPEL”?)

Omar Serva Maciel.

Advogado da União.

Representante do Escritório da PGU em Varginha-MG,

Mestre em Direito Constitucional pela UFMG.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 A APA da Mantiqueira; 3 Da natureza jurídica e da funcionalidade do plano de manejo; 4 O Órgão Gestor da APA da Mantiqueira; 5 Conseqüências da ausência do plano de manejo; 6 Prognose judicial; 7 A AGU como coadjuvante da formulação de políticas públicas; 8 Conclusão; 9 Referências

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar o passivo ambiental brasileiro tomando como referência a situação da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira, que ainda se ressentem da aprovação do plano de manejo exigido pela Lei 9.985/00. A Advocacia-Geral da União poderá otimizar a sua atuação como garantia de um Estado Democrático e Ambiental de Direito caso se compenetre de seu compromisso de coadjuvante de formulação de políticas públicas ambientais, aptas a corrigir, dentro do exercício de legalidade administrativa, omissões tais como a apontada.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição. Eficácia. Estado Democrático de Direito. Política Pública. APA da Serra da Mantiqueira. Plano de manejo. Advocacia-Geral da União. Atuação pró-ativa.

INTRODUÇÃO

Quando Ferdinand Lassale proferiu, em 1863, a célebre conferência intitulada a “essência da Constituição”, seu objetivo era o de chamar a atenção, a partir da dicotomia Constituição Jurídica vs Constituição Real, para o importante aspecto da efetividade das normas. Segundo o sociólogo alemão, o texto de uma Constituição que não reflete a realidade, expressa pelos fatores reais de poder, não passa de uma mera folha de papel.

A despeito de censurado por muitos pelo pessimismo de seu comentário, Lassale continua vivo entre nós, advertindo-nos do risco de produção de normas jurídicas ontologicamente doentes, porquanto predispostas à ineficácia¹.

Se, no entanto, a norma em “xeque” é a Constituição, como Lassale apontou há aproximadamente 150 anos, a situação se torna mais grave, visto se tratar do texto normativo mais importante de um ordenamento jurídico, o que funda e estrutura o Estado, circunscreve a atuação do Poderes constituídos e dispõe sobre direitos e liberdades fundamentais.

Acerca da vigente Constituição brasileira, se não nos é dado classificá-la como ineficaz ou mesmo considerá-la um documento meramente nominal, reina unanimidade quanto ao fato de muitos dos seus dispositivos não terem saído “do papel”.

Talvez um dos temas que mais se ressentam de eficácia (social) na Carta de 1988 seja o meio ambiente. O descompasso entre texto (constituição jurídica) e realidade (constituição real) ambientais fica facilmente constatado pelo noticiário, quase que diário, ou, muitas vezes, por uma caminhada pela orla marítima ou trilha de montanha. Olhos e narizes são confrontados com cenários que não retratam “[...]” uma sadia qualidade de vida “[...]”.²

Se não é este o espaço adequado para inventariar os fatores reais de poder responsáveis por esse distanciamento entre o ser e dever ser ambiental, certamente cabível é o debate acerca do papel da Advocacia-

1 Refiro-me aqui à ineficácia “social” ou inefetividade, de vez que, como aponta bem a doutrina, um certo grau de eficácia jurídica todas as normas possuem.

2 Art. 225, *caput*, da CF.

Geral da União nesse contexto. Na vaga de um Estado Democrático (e Ambiental)³ de Direito, em que a advocacia pública, precisamente porque pública, deve estar a serviço dos interesses da sociedade e não daqueles transitoriamente de governo, deve a AGU se ater simplesmente ao papel de defensora de políticas públicas ou se lhe impõe também contribuir (pró-ativamente) para o surgimento de tantas quantas bastem para a efetivação plena da vontade constitucional ?

Um breve exame da situação de momento enfrentada pela Área de Proteção Ambiental da Mantiqueira dará bem a medida do passivo ambiental existente no país e das providências concretas que necessitam serem implementadas pelo Estado brasileiro e, por que não dizer, pela Advocacia-Geral da União, a fim de resguardar o ecossistema da região para a presente e futuras gerações.

1 A APA DA SERRA DA MANTIQUEIRA

O Decreto federal 91.304, de 03 de junho de 1985, instituiu a APA da Serra da Mantiqueira, declarando como área de proteção ambiental a região situada nos municípios de Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas, Delfim Moreira, Itanhandu, Itamonte, Liberdade, Marmelópolis, Passa Quatro, Passa Vinte, Piranguçu, Pouso Alto, Santa Rita do Jacutinga, Virgínia e Wenceslau Brás, no Estado de Minas Gerais; Campos do Jordão, Cruzeiro, Lavrinha, Pindamonhangaba, Piquete, Santo Antonio do Pinhal e Queluz, no Estado de São Paulo, e Resende no Estado do Rio de Janeiro.

Com o intuito de garantir a preservação do conjunto do mosaico da Serra da Mantiqueira, o referido Decreto previu, no seu Art. 4º, dentre outras providências, a elaboração de zoneamento indicando “[...] as atividades encorajadas ou incentivadas em cada zona, bem como as que serão limitadas, restringidas ou proibidas [...]”.

Em que pese a força cogente da norma, o zoneamento não se verificou.

Tampouco serviu para efetivá-lo o advento da Constituição Federal de 1988, que trouxe um Capítulo destinado especificamente ao meio ambiente, estabelecendo como incumbência do Poder Público

3 NUNES JUNIOR, Armandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 163, p. 3000. jul./set. 2004.

a preservação desse direito fundamental mediante “[...] o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”.⁴

Também não foi suficiente para a efetivação da proteção da diversidade biológica da APA da Mantiqueira a aprovação da Lei n. 9.985/00, que, regulamentando o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

De acordo com a Lei n. 9.985/00, sendo a APA uma “Unidade de Conservação de Uso Sustentável”⁵, impunha-se a elaboração de um “Plano de Manejo”, no prazo máximo de 5 (cinco) anos.⁶

Transcorridos mais de vinte anos da criação da APA da Mantiqueira, esta ainda clama por um ato que estabeleça o “[...] zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.”⁷

3 DA NATUREZA JURÍDICA E DA FUNCIONALIDADE DO PLANO DE MANEJO

A Lei n. 9.985/00 conceituou o plano de manejo no seu Art. 2º, inciso XVII, dizendo se tratar de “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

Da leitura do dispositivo em destaque, extrai-se a conclusão de que a natureza jurídica do plano de manejo é normativa, significa dizer, está preordenado a disciplinar, expressa e/ou tacitamente, as condutas proibidas e admitidas no âmbito de uma determinada Unidade de Conservação.

Exatamente por isso é que o Art. 28, *caput*, da Lei 9.985/00 prescreve que “São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer

4 Art. 225, § 1º, I, da CF.

5 Art. 14, I.

6 Art. 27, § 3º

7 Art. 2º, XVII.

alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”.

É perfeitamente possível estabelecer uma equivalência entre o plano de manejo e as leis de uso e ocupação dos solos urbanos, instrumentos que promovem o ordenamento de uso de territórios urbanos por pessoas físicas e jurídicas.

O plano de manejo funciona, quando nada, como “lei material”, na medida em que, como indispensável instrumento de gestão, delimita e circunscreve o direito de uso e fruição de propriedade existente no âmbito de uma Unidade de Conservação, a par de direcionar as atividades suscetíveis de desenvolvimento no seu entorno, perseguindo, com isso, a meta de sustentabilidade.⁸

4 O ÓRGÃO GESTOR DA APA DA MANTIQUEIRA

Se o plano de manejo se constitui no instrumento normativo indispensável à consecução, pela Unidade de Conservação, dos objetivos de proteção dos recursos naturais ali existentes, resta indagar a quem incumbe a sua elaboração.

A Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, estabelece no seu Art. 6º, III, que compete ao Ibama, na qualidade de órgão executor do sistema, a tarefa de executar a política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

Dentre as diversas atribuições enfeixadas pelo Ibama, como executor da política pública de meio ambiente no âmbito de uma Unidade de Conservação, indiscutivelmente se destaca a de elaboração do plano de manejo.

Posteriormente, com a edição da Lei n. 11.516/07, a responsabilidade pela gestão das Unidades de Conservação (como é o caso da APA da Mantiqueira) e, conseqüentemente, pela edição de portaria acerca do plano de manejo, foi transferida ao Instituto Chico Mendes (Art. 1º, I).

⁸ COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. **Unidades de conservação e desenvolvimento local**: As APAS do Rio de Janeiro e seus processos de governança local.

5 CONSEQÜÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE PLANO DE MANEJO

Conforme visto, a instituição de APA's está voltada para regular a presença humana (ocupação antrópica) dentro de um espaço físico tido como estratégico para a preservação do ecossistema que o integra. Por conseguinte, as APA's não são criadas para proibir ou inviabilizar as atividades humanas ou mesmo o desenvolvimento. Antes, porém, pressupõe-nos.

Se, porém, plano de manejo não existe, o conceito de Unidade de Conservação se esvazia por completo, de vez que a proteção dos atributos naturais e silvestres nela presentes se torna profundamente comprometida.

É rigorosamente esse o caso da APA da Mantiqueira, que, à míngua do competente plano de manejo, vem assistindo a um incremento dos índices de degradação e destruição dos recursos naturais ali existentes.

Para além de contrariar a Lei do SNUC, a ausência do plano de manejo compromete a atuação do Ibama - Instituto Chico Mendes, que se demite de sua função mediadora (construindo consenso na ocupação antrópica naquela Unidade de Conservação), para assumir um papel repressor, potencialmente gerador de novos conflitos e violações ambientais.⁹

Cumpra ainda observar o reflexo dessa situação na fragilização da segurança jurídica e na desconstrução da consciência ambiental, tanto num aspecto individual quanto coletivo.

⁹ O próprio Ibama, no ano de 1997, encetou um estudo intitulado "Planejamento e Gestão de APAs: enfoque institucional", no qual faz observar, logo no seu intróito, que "[...] uma das dificuldades de viabilizar as APAs ou torná-las efetivas é o excesso de restrições impostas pela legislação ambiental a uma propriedade particular, que acaba por prejudicar as tentativas de busca de equilíbrio entre os objetivos socioeconômicos e os ecológicos. (O Estudo) Aponta a necessidade de estabelecer processos de gestão de caráter participativo, compartilhado entre os vários órgãos governamentais envolvidos, o setor privado e a sociedade civil. Por outro lado, o estudo sugere que a gestão das APAs, dada a sua característica de estabelecer ações de conservação ambiental e não apenas de preservação, não deve ser fundamentada em ações de controle e fiscalização, mas deve priorizar ações de mediação de conflitos entre uso do solo e proteção dos recursos naturais através da ação de regimes consensuais de gestão". Apud CÔRTE, Dione Angélica de Araújo. **Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997. 106 p. Série meio ambiente em debate, 15.

Inexistindo padrões ambientais de comportamento tidos como admissíveis e proibidos no âmbito da APA da Mantiqueira, resta dificultada (senão impossibilitada) a orientação de conduta por parte de todos quantos habitam ou desenvolvem algum tipo de atividade nessa Unidade de Conservação. Sem o plano de manejo não é dado a pessoas e empreendedores (públicos e privados) de boa-fé, posto que impregnados de consciência ecológica e da importância da adoção de práticas preservacionistas, saber se as atividades que desenvolvem ou poderão vir a desenvolver contrariam o conjunto ambiental da APA da Mantiqueira.

Não se pretende com isso afirmar que as APA's, como a da Mantiqueira, não contam com nenhuma legislação a elas aplicável. Sustenta-se, porém, com Cozzolino e Irving, que “[...] a legislação que rege as APAs é bastante genérica”¹⁰ e assiduamente de conteúdo ambíguo, suscetível de produzir, por corolário, interpretações conflitantes. Por essa razão, grande parte das normas ambientais é insuficiente para estabelecer uma dicotomia entre o “lícito” e o “ilícito” em termos de desenvolvimento econômico sustentável.¹¹

Um exemplo esclarece melhor o que se quer deixar assentado.

Diz o Art. 10 da Lei 6938/81, *caput*, o seguinte, *verbis*:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Abstraindo-se o não menos importante aspecto relacionado à competência do órgão ou ente federado responsável pela emissão do ato

10 COZZOLINO; IRVING, op. cit. p. 12

11 Acresça-se que, diante do princípio da legalidade, insculpido no Art. 5º, II, da CF, não se pode admitir como orientadora de condutas quaisquer atos infralegais como portarias e resoluções. Nesse sentido, limitações à propriedade, por exemplo, que encontram previsão exclusiva em atos dessa natureza são completamente inválidos. Cita-se, como exemplo, de duvidosa constitucionalidade a Resolução 010/98 do Conama, que versa sobre APA's.

de licenciamento¹², suponha-se que um particular ou um empreendedor qualquer resolva desenvolver uma determinada atividade no âmbito de uma APA federal. Como saber se atividade a ser por ele realizada é “efetiva ou potencialmente poluidora” ou capaz de “causar degradação ambiental” e conseqüentemente passível de licenciamento prévio? Analisando-se o plano de manejo da APA. E se a APA, entretanto, não o possuir, como é o caso da APA da Mantiqueira? Admitir-se-ia que outro instrumento normativo, a exemplo de uma resolução do CONAMA, relacionasse as atividades “efetiva ou potencialmente poluidoras”? A resposta nos parece negativa, tendo em vista o princípio da legalidade ambiental¹³, a força cogente dos Arts. 27, caput, e 28 da Lei 9.985/00 e o fato de o instrumento de gestão dever possuir necessariamente uma origem democrática.¹⁴

A prevalecer esse raciocínio, bastante discutível o exercício do poder de polícia pelo Ibama/Instituto Chico Mendes. Afinal, se não há plano de manejo que capitulo as atividades consideradas proibidas no âmbito de uma Unidade de Conservação, caberá indagar acerca da legalidade/constitucionalidade de exigências de licença ou lavratura de autos de infração por parte do Órgão Gestor se este próprio não cumpriu a lei¹⁵, abstendo-se de produzir aquele instrumento normativo.

12 TRENNEPOHL e TRENNEPOHL sustentam com acerto que “A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 225, que a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público, indistintamente. E, no seu art. 23, ao definir as competências comuns dos entes federados, dentre as quais se destaca a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora, dispõe que Lei Complementar deverá fixar as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Infelizmente, até hoje, esta lei complementar não foi editada, lacuna que já se tentou preencher com leis ordinárias, decretos, resoluções e até portarias. Se, por um lado, estes atos são capazes de estabelecer quais as atividades sujeitas ao licenciamento, os tipos de licenças ou autorizações e as exigências para sua concessão são totalmente ineficazes para definir inquestionavelmente quem é a autoridade competência para emití-las.

Os conflitos de competência decorrentes da falta de definição das áreas de atuação dos diferentes entes da federação – por Lei Complementar, conforme exigência expressa da Constituição Federal tem levado a freqüentes desentendimentos entre órgãos ambientais integrantes do Sisnama, pondo em risco a efetiva implantação desse sistema. Pior ainda, tem levado os administrados a uma situação de insegurança jurídica inaceitável, com lesões ao seu patrimônio e desestímulo ao investimento” TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. Niterói: Impetus, 2007. p. 02 (negritou-se).

13 Conforme aponta Thiago Cássio D’Ávila Araújo, “[...] o fundamento-base do Estado Ambiental de Direito é o princípio da legalidade ambiental. Ou seja, só é possível fazer aquilo que as leis ambientais permitem ou determinam. No Estado Ambiental de Direito, o princípio da legalidade ambiental é o marco fronteiriço da vontade do Estado e dos particulares. A legislação ambiental passa a ser fio condutor das políticas públicas e também das atividades particulares”. Estado Ambiental de Direito. Revista da AGU, Brasília, 2008, nº 14, p. 175.

14 Art. 27, § 2º, da Lei 9.985/00.

15 Art. 27, “caput”, da Lei 9.985/00.

6 PROGNOSE JUDICIAL

A Constituição Federal de 1988 inovou no constitucionalismo brasileiro ao trazer um capítulo especificamente devotado à proteção do meio ambiente.

O Art. 225, *caput*, da Carta proclama:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, *devendo o poder público* e a coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (grifo nosso).

E o parágrafo primeiro do citado artigo sublinha a missão protetiva de que se investiu o Estado ao dizer que:

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

[...]

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Sendo, portanto, o poder público, nas suas plúrimas manifestações, co-responsável pela defesa e proteção do meio ambiente, não se pode admitir, de sua parte, nenhuma prática, omissiva ou comissiva, que colida com o compromisso constitucionalmente assumido.

Assim, se de duas formas se viola a Constituição, seja pela prática de conduta por ela proibida, seja pela abstenção de comportamento nela exigido, claro está que o poder público vem se comportando de maneira inconstitucional ao se omitir na elaboração do plano de manejo da APA da Mantiqueira.¹⁶

16 A União não destina recursos ao Ibama/Instituto Chico Mendes, que, por sua vez, não adota providências concretas visando a elaboração do plano de manejo.

Um sem número de aportes doutrinários sinaliza quanto à possibilidade de em casos que tais ser acionado o Poder Judiciário para instar o poder público faltoso a sanar a omissão perpetrada.

Attanasio Júnior e Attanasio¹⁷ preconizam que:

A formulação e implementação de forma eficaz das políticas públicas é função do Estado uma vez que, atualmente, a concepção de Estado apenas produtor de normas jurídicas, as quais seriam suficientes para a satisfação do interesse coletivo, vem sendo substituída pela concepção de estado social, com a função de, através de meios idôneos, implementar eficazmente as disposições contidas nas normas jurídicas.

A consecução dessa função pelo Estado deve se sujeitar ao controle jurisdicional, podendo ocorrer a responsabilização de seus agentes por seus atos e omissões. Assim, o entendimento de que as políticas públicas fariam parte das condutas discricionárias ou dos atos políticos, de governo, de gestão, não estando sujeitas ao controle jurisdicional, deve ser afastado, uma vez que os princípios constitucionais da independência entre os poderes e da garantia de acesso à justiça devem ser lidos de forma conciliatória, não havendo, portanto, ingerência do judiciário no executivo. Cabe ressaltar que tal controle jurisdicional não significa atribuir a criação de políticas públicas pelo judiciário e sim impor a execução destas, já estabelecidas na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais.

No que concerne ao dever de implementação da política ambiental, lembram ainda os autores, com base em Álvaro Luiz Valery Mirra, que “se a defesa do meio ambiente é um dever do Estado, a atividade dos órgãos estatais na sua promoção é de natureza compulsória.”¹⁸

Por outro lado, são inúmeros os precedentes judiciais que vêm abonando o entendimento doutrinário acerca da possibilidade de controle judicial de ações ou omissões do poder público lesivas do meio ambiente.

17 ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n. 43, p. 212-213.

18 MIRRA, op. cit., p. 213.

Nesse contexto, ganhou destaque recentemente a Ação Civil Pública¹⁹ ajuizada pela Coalização Internacional da Vida Silvestre/IWC Brasil contra o Ibama e a União, feito que tramitou perante a Vara Federal Ambiental e Agrária de Florianópolis-SC.

O objeto da ação residia na solicitação de provimento judicial que compelissem o Ibama e a União a proceder à elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, área litorânea catarinense que é considerada como habitat reprodutivo daquela espécie migratória ameaçada de extinção.

A ONG proponente da ação alegou, dentre várias considerações, que, muito embora o Decreto Federal s/n criador da APA²⁰ determinasse a elaboração do plano de manejo no prazo de cinco anos, o poder público não havia adotado nenhuma providência visando proteger aquele santuário natural.

A sentença, datada de 26 de outubro de 2007, confirmando a liminar, julgou procedente o pedido para determinar que o Ibama - Instituto Chico Mendes realizasse, mediante liberação de recursos pela União, [...] todos os procedimentos administrativos para a elaboração do referido Plano de Manejo [...].

O precedente judicial, aplicável rigorosamente à situação da APA da Mantiqueira, há de merecer por parte da Advocacia-Geral da União uma atenção especial no que atine à alta probabilidade de ajuizamento de novas ações contra a União e o Instituto Chico Mendes, tendo por objeto pedido de cumprimento de obrigação de fazer relacionada à elaboração dos planos de manejo das diversas Unidades de Conservação existentes no país.

Descortinando-se esse cenário de litigiosidade, que papel toca à AGU? Deve o Órgão ficar em compasso de espera, aguardando o ajuizamento de ações que tenham por objeto essa questão ambiental ou, ao revés, impõe-se-lhe agir pro-ativamente, buscando uma solução de compromisso que preventivamente impeça a instauração de novas controvérsias judiciais ?

7 A AGU COMO FORMULADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

À Advocacia-Geral da União foi cometida a tarefa de representar judicial e extrajudicialmente a União (Art. 131, *caput*, da CF).

19 Processo n. 2005.72.00010327-9.

20 Datado de 14 de setembro de 2000.

Atualmente, é correntio dizer que compete à AGU promover a defesa de políticas públicas. Conquanto válida, a assertiva não permite desvelar a magnitude das atribuições confiadas ao Órgão.

Estando dividida em dois grandes ramos de atuação, o contencioso e o consultivo, a AGU, em relação a este último, tem por missão institucional exercer o controle de legalidade²¹ administrativa, colaborando para que sejam expungidos da Administração Pública Federal comportamentos que destoam dos comandos normativos. Essa missão, a cargo do consultivo²² da AGU, identifica-se com a chamada advocacia preventiva, na medida em que evita a materialização de conflitos judiciais, muitas vezes danosos à União e/ou às entidades a ela vinculadas. Nesse concerto de atuação preventiva, sempre que vier a ser detectada uma ação ou omissão que viole a legalidade administrativa, constitui papel da AGU, pelo seu setor consultivo, recomendar a adoção de providência ou prática de ato que corrija a irregularidade perpetrada ou sane a omissão vigorante. No que se refere às hipóteses de omissão normativa é que poderá ter lugar a proposição, pela AGU, de implementação de política pública. Note-se que nesse caso não estará a AGU defendendo uma política pública já encetada, mas, diversamente, recomendando a aplicação da mesma.

Na eventualidade de se demonstrar inexecutível a implementação imediata de determinada política pública, diante do conteúdo consequencialista da cláusula da reserva do possível, nada impede que a AGU atue como curadora das normas programáticas, orientando as Pastas competentes a empreender medidas que, num crescendo, redundarão na efetivação máxima do compromisso constitucionalmente assumido.

Nesse passo, uma providência que materializaria o empreendedorismo da AGU seria a assunção de iniciativa, pela Instituição, de celebração de termos de ajustamento de conduta entre a União e entidades integrantes da Administração Pública Indireta, de um lado, e o Ministério Público e outros atores sociais, de outro.

Se a (pós)modernidade redimensionou a clivagem entre necessidades sociais infinitas e recursos públicos finitos, melhor que o Estado-Administração assuma a iniciativa pela eleição das prioridades de atendimento à população. O deslocamento pontual do eixo de atuação da

21 E o controle de constitucionalidade administrativa também, evidentemente.

22 Art. 1º, § único c/c Art. 4º, VIII, c/c Art. 11, V da LC 73/93.

Advocacia-Geral da União, de passivo para pró-ativo, a par de contribuir para a sua aproximação da sociedade, aperfeiçoaria a chamada advocacia preventiva, cujos resultados são economicamente apreciáveis.

Encontrando-se superada a dicotomia Estado vs. Sociedade desde a entronização do paradigma Democrático de Direito, no qual o processo de formação coletiva da vontade tem na democracia participativa uma das suas manifestações mais valiosas, a AGU talvez consista na única Instituição brasileira capaz de exercer, a um só tempo, e com resultados ótimos, o duplo papel de defesa do erário público e de protagonista social na formulação de políticas públicas.

8 CONCLUSÃO

A APA da Mantiqueira não pode ficar condenada a ser uma “APA de papel”. A sua efetiva implementação como área de proteção ambiental depende fundamentalmente da elaboração do seu plano de manejo. Sem esse instrumento, habitantes e usuários dessa Unidade de Conservação não podem ser racionalmente compelidos a orientar suas condutas para a preservação dos recursos naturais ali existentes simplesmente porque inexistente uma normatização prévia que estabeleça objetivamente o limite entre o lícito e o ilícito em termos comportamentais. O vácuo normativo ora verificado impede a consolidação da consciência ambiental, como estimula novas violações por parte de quantos se portem de má-fé.

Some-se a isso que a geografia da APA da Mantiqueira, inserida que está numa zona de confluência de vários municípios integrantes de três Estados da Federação, potencializa conflitos resultantes da expansão urbana e de propostas e ações consideradas desenvolvimentistas pelos poderes públicos locais. Sendo um dos grandes desafios da modernidade o de apontar caminhos para o desenvolvimento sustentável, a ausência do plano de manejo da APA da Mantiqueira dificulta ainda mais a construção de canais de consenso dentro de uma perspectiva socioambiental.

A AGU encontra-se institucionalmente preordenada a contribuir para a solução desse impasse mediante o exercício o controle de legalidade administrativa.

A melhor pedagogia de gestão de uma APA, reconhecida em roteiro metodológico confeccionado pelo próprio Ministério do Meio

Ambiente, se baseia na mediação de conflitos. Poder-se-ia dizer, inclusive, que uma gestão de excelência principia pela prevenção de conflitos. Repercute na órbita de interesses da AGU evitar a ocorrência de conflitos potencialmente litigiosos.

Resta plenamente justificada, assim, a necessidade de a Advocacia-Geral da União indicar o potencial de litigiosidade da não-elaboração dos planos de manejo das Unidades de Conservação, particularmente das que se encontram nas “filas de espera” há mais de vinte anos, como a APA da Mantiqueira. O lema para essa atuação pró-ativa bem poderia ser “manejar para não litigar”.

Aprovar o plano de manejo da APA da Mantiqueira representa conciliar-se com o tempo e com a natureza de uma das regiões dotadas de maior beleza cênica do interior brasileiro. Aprová-lo, a partir de uma atuação pró-ativa da AGU, representará mais uma semente plantada no solo de uma advocacia efetivamente pública.

9 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. Estado de Direito Ambiental. **Revista da AGU**, Brasília, 2008, n. 14, p. 167-177.

ATTANASIO JÚNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. **O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental**. São Paulo: Revista de Direito Ambiental (Revista dos Tribunais), n. 43, p. 212-213.

CASTRO, Aldemário Araújo. **A advocacia pública como instrumento do estado brasileiro no controle dos atos da administração pública**. Brasília: Revista da AGU, Ano VIII, jan. 2008.

CÔRTE, Dione Angélica de Araújo. **Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional**. Brasília: Série Meio Ambiente em Debate (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), 1997. p. 106.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. **Unidades de conservação e desenvolvimento local: As APAS do Rio de Janeiro e seus processos de governança local**. Disponível em: < <http://www.ebape.fgv.br/radma>>.

KIRSCH, César do Vale. **A necessária participação da advocacia-geral da união no processo de políticas públicas**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4139>>.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. Trad. Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2007. 40 p.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. 428 p.

NUNES JUNIOR, Armandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 163, p. 300 jul./set. 2004.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. Niterói: Impetus, 2007. 265 p.