

RECEBIDO EM: 07/01/2015
APROVADO EM: 27/04/2015

A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PELA ADVOCACIA PÚBLICA

PROTECTING THE ENVIRONMENT BY THE PUBLIC ADVOCACY

Thiago Emmanuel Chaves de Lima¹

Procurador Federal

Mestrando em Direito Ambiental – UNISANTOS

Especialista em Direito Público - UnB

SUMÁRIO: Introdução; 1 O Estado e a defesa do meio ambiente; 2 A Advocacia Pública no Brasil; 3 A defesa do meio ambiente pela Advocacia Pública; 4 Conclusão; Referências.

¹ thiago.c.lima@agu.gov.br

RESUMO: Ao conferir natureza pública à proteção ambiental, o Direito Ambiental coloca os Estados na posição central da proteção ao meio ambiente, o que fez com que praticamente todos os Tratados Internacionais e Cartas Nacionais estabelecessem os entes estatais como os principais responsáveis pelas medidas necessárias à conservação do meio ambiente. No caso do Brasil, o *caput* da CF/88, ao passo que reconhece a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, coloca o Poder Público, que engloba os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da administração direta ou indireta, nos níveis federal, estadual, distrital ou municipal, como principal responsável pela defesa e preservação do meio ambiente. Com efeito, a partir da Constituição Federal de 1988, a defesa do Estado deixou de ser feita no âmbito judicial pelo Ministério Público e passou a ser feita pela chamada Advocacia Pública, que concentra desde então, além dessa atribuição, a de prestar consultoria e assessoramento jurídico à Administração Pública. Nesse contexto, exerce a Advocacia Pública um relevante papel na proteção do meio ambiente, através da prestação de consultoria e assessoramento jurídico em matéria de legislação ambiental junto à União, aos Estados, ao DF, aos Municípios, e às respectivas autarquias e fundações, bem como por meio da cobrança judicial das multas aplicadas pelas entidades fiscalizadoras integrantes do SISNAMA, além da promoção de ações civis públicas em matéria ambiental na qualidade de representante judicial dessas mesmas entidades, em ações populares, desapropriações e mandados de segurança, sempre na defesa desses interesses tidos por transindividuais.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Estatal Ambiental. Tutela Judicial do Meio Ambiente. Advocacia Pública e Meio Ambiente. Responsabilidade Administrativa Ambiental. Ação Civil Publica Ambiental.

ABSTRACT: By giving public nature of environmental protection, environmental law puts states in the central position of environmental protection, which meant that virtually all International Treaties and National Letters United put them as the main responsible for the measures necessary for the conservation of the environment. In the case of Brazil, the article 225 of Federal Constitution by 88, while recognizing the right of everyone to an ecologically balanced environment, puts the government, which includes the Executive, Legislative and Judicial branches, direct or indirect administration at the federal level, state, county or municipality, as primarily responsible for the defense and preservation of the environment. Indeed, from the 1988 Federal Constitution, the State defense stopped being made in the judicial context by prosecutors and went on to be called the Public Advocacy,

which concentrates since beyond this allocation , to provide consulting and advisory services legal to Public Administration . In this context , the Public Advocacy plays an important role in protecting the environment by providing legal advice and consultancy on environmental legislation with the Union , the States, the Federal District , the municipalities, and their agencies and foundations , as well as through the judicial recovery of fines imposed by supervisory authorities SISNAMA members, as well as promoting public civil actions on environmental issues as judicial representative of those entities , in class actions , and expropriations injunctions , always in defense of those interests taken by beyond individual.

KEYWORDS: State Environmental Responsibility. Judicial Protection of The Environment. Public Advocacy and the Environment. Environmental Administrative Responsibility. Environmental Public Civil Action.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, conceituou meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Em que pese esse dispositivo legal ter pecado ao não fazer referência, a princípio, ao meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho, ela deixou claro a importância do meio ambiente para a “vida em todas as suas formas”.

A Constituição Federal de 1988, agregando os mesmos preceitos já traçados pela lei da PNMA, estabeleceu, no art. 225, que “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”.

Do dispositivo constitucional acima se extraem vários princípios, sendo o primeiro e mais importante o de que é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de “todos”, devendo ser entendida essa expressão “todos” da maneira mais ampla possível, de modo a incluir tanto os particulares, pessoas físicas e jurídicas, como o próprio Estado, além daqueles que sequer nasceram ainda.

Além disso, extrai-se do *caput* do art. 225 os princípios da natureza pública da proteção ambiental e da obrigatoriedade da atuação estatal, que

colocam o Estado como principal responsável pela defesa e conservação do meio ambiente, ao passo que a expressão “Poder Público” é utilizada para identificar o Estado em seu sentido mais abrangente, englobando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da administração direta ou indireta, nos níveis federal, estadual, distrital ou municipal².

Entres as diversas formas que o Estado atua na consecução desses preceitos constitucionais, estão aquelas que contam com a participação da Advocacia Pública, função essencial à justiça responsável por representar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, judicial e extrajudicialmente.

Daí a que se propõe o presente trabalho a analisar a proteção do meio ambiente pela Advocacia Pública, a partir do estudo do regime jurídico de direito público de proteção do meio ambiente e da responsabilidade do Estado por essa proteção, discorrendo sobre o surgimento da Advocacia Pública como função essencial à justiça e sua atuação da defesa do interesse público ambiental, no âmbito judicial e extrajudicial.

1 O ESTADO E A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

1.1 MUDANÇA DE PARADIGMA QUANTO À PROTEÇÃO AMBIENTAL

Até meados do Século XX, não havia uma preocupação com a preservação ambiental, pelo contrário, imperava, especialmente após da Revolução Industrial (Século XIX), o uso indiscriminado dos recursos naturais, principalmente os considerados fontes de energia, como petróleo, madeira e carvão, sob a premissa de que estes seriam inesgotáveis, de modo que a preservação do meio ambiente não poderia ser obstáculo para o crescimento econômico.

Com o desenvolvimento industrial também houve um maior crescimento da população urbana, fruto especialmente da saída dos indivíduos do campo para as cidades em busca de empregos nas indústrias. Disso resultou uma necessidade de maior produção de alimentos, o que levou à expansão da fronteira agrícola, com a derrubada das florestas nativas, para o plantio de monoculturas como trigo, o milho e a soja, e a consequente perda de serviços ambientais indispensáveis à manutenção dos ecossistemas.

² FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Advocacia Pública e a defesa do meio ambiente à luz do art. 225 da CF In: BENJAMIN, Antônio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coordenadores). *Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria na proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 31.

Além disso, a caça e pesca indiscriminada, realizadas principalmente por países como Japão e Coréia, acabaram destruindo parte da vida marinha, que também já era sacrificada pela poluição ocasionada pelo derramamento de petróleo no mar, em virtude de frequentes acidentes com navios petroleiros³.

Como se não bastasse, o crescimento econômico trouxe consigo, além da mortandade direta de plantas e animais, a formação de resíduos não utilizados no processo industrial descartados sem qualquer tratamento no ar, no solo e nas águas, o que ocasionou, entre outros problemas, a destruição da camada de ozônio pelo gás cloro-fluor-carbono (CFC), usado nos sistemas de refrigeração de aparelhos como ar-condicionado e geladeiras; o aumento da presença de gases na atmosfera como o metano e o óxido nitroso, responsáveis pelo chamado “efeito estufa” maléfico⁴; a contaminação do solo, tornando-o impróprio para o plantio; e a poluição das águas tornado-as impróprias para o consumo.

Diante desse quadro, em que o modelo antropocêntrico utilitarista até então vigente, apoiado pelos próprios Estados nacionais que buscavam o crescimento econômico a qualquer custo, estava levando à destruição do meio ambiente, com consequências diretas para a sobrevivência e bem-estar dos seres humanos, os povos do mundo reconheceram a importância da preservação do meio ambiente para a própria vida humana na Terra, o que levou a uma mudança de postura até então adotada pelos Estados, com o reconhecimento de que seria necessária a implementação, por todos os países, sejam industrializados ou não, de uma série de medidas destinadas à proteção ambiental, especialmente por meio de uma construção legislativa que estabelecesse para o Estado e para a coletividade a responsabilidade pela conservação do meio ambiente.

1.2 O PRINCÍPIO DA NATUREZA PÚBLICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Conforme visto acima, a crise ambiental proveniente de uma sociedade industrial voltada, exclusivamente, para o crescimento econômico

3 A esse respeito, ver: <http://www.cetesb.sp.gov.br/emergencia/acidentes/2_Principais%20acidentes%20internacionais.pdf>. Consulta em: 12 nov. 2014.

4 O efeito estufa é, a princípio, um fenômeno natural e necessário para a vida, uma vez que corresponde à formação de uma “capa protetora”, transparente, que permite a passagem de raios solares, mas retém considerável parcela da radiação refletida pela superfície terrestre, impedindo sua dispersão e o consequente resfriamento do planeta, em decorrência da retenção do calor, exercendo função vital para a existência da vida no planeta. Porém, o aumento da concentração dos gases formadores dessa camada protetora de forma artificial, como fruto dos gases emitidos pela queima especialmente do carbono combustível, acaba elevando a temperatura média da Terra, resultando no derretimento das calotas polares, com aumento dos oceanos e problemas com a produção agrícola. Cf. TOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 2 ed. Salvador, 2012. p. 34-34.

trouxe uma preocupação mundial em torno da necessidade de participação efetiva Estatal na proteção do meio ambiente. Essa participação se deu, especialmente, através de sua intervenção na ordem econômica, cujos propósitos se destinavam à promoção da conciliação entre o crescimento econômico e a preservação ambiental, o que passa, necessariamente, pelo desenvolvimento social, uma vez que a pobreza é considerada tanto causa como consequência dos problemas ambientais atuais.

Dessa conciliação entre o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a preservação ambiental é que surge o chamado desenvolvimento sustentável, ou sustentabilidade socioambiental⁵. Assim, do interesse geral na proteção ambiental, que passou a ser considerada direito fundamental do indivíduo e da coletividade, foram surgindo construções jurídico-constitucionais que têm como finalidade a garantia ao indivíduo e à comunidade de desfrutarem do chamado *bem-estar ambiental*, ou seja, “de uma vida saudável com qualidade ambiental, o que se apresenta como indispensável ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao desenvolvimento humano no seu conjunto”⁶.

Com efeito, a Declaração de Estocolmo de 1972 trouxe o princípio de que “os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento”⁷.

Nesse mesmo sentido, o art. 225, da Constituição Federal/88, estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida que deve ser preservado para as presentes e futuras gerações.

Para Édis Milaré⁸, isso significa “o reconhecimento de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não resulta em nenhuma prerrogativa privada, mas apenas na fruição em comum e solidária do mesmo ambiente com todos os seus bens”.

5 A expressão desenvolvimento sustentável foi apresentada pela primeira vez no Relatório Nosso Futuro Comum (ou Relatório Brundtland), datado de 1987, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas.

6 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: KRELL, Andreas J...(et al); SARLET, Ingo Wolfgang, org. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 12.

7 Princípio 2.

8 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21 ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 159

Assim, sendo os bens ambientais as bases naturais da vida, estes acabam transformando-se em bens da comunidade, “cuja preservação e futura possibilidade de aproveitamento é de interesse (inclusive existencial) de todos os indivíduos pertencentes à comunidade”⁹.

Dessa forma, a partir da premissa de que o bem ambiental é de uso comum de todos, e, por conta disso, ainda que possa pertencer a uma pessoa individualmente considerada, seu uso ou consumo deve levar em conta a função ambiental da propriedade, bem como a partir do reconhecimento da essencialidade do equilíbrio ambiental para as presentes e futuras gerações, surge a necessidade de se conferir natureza pública à proteção ambiental.

1.3 PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DA ATUAÇÃO ESTATAL

Ao conferir natureza pública à proteção ambiental, o Direito Ambiental¹⁰ coloca os Estados na posição central da proteção ao meio ambiente, o que fez com que praticamente todos os Tratados Internacionais e Cartas Nacionais colocassem os Estados como os principais responsáveis pela implementação das medidas necessárias à conservação do meio ambiente.

De acordo com a Declaração de Estocolmo de 1972 “deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”¹¹.

Já o Princípio 11 da Declaração do Rio de Janeiro/1992 estabelece que “os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente”.

A Constituição Federal de 1988, seguindo nessa mesma linha, traz, no art. 225, a imposição ao Poder Público e à coletividade do dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações, estabelecendo, no §1º que, para assegurar a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público:

9 KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e económico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva jurídica, IN: KRELL, Andreas J...(et al); SARLET, Ingo Wolfgang, org. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

10 Para Herman Benjamin, o surgimento do Direito Ambiental está vinculado, exatamente, às dificuldades do Estado (e dos cidadãos de um modo geral) de enfrentar uma nova e complexa situação posta no seio da sociedade industrial, que é a degradação ambiental. “Função Ambiental”. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 15.

11 Princípio 17

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- 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;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Para Herman Benjamim¹², o objetivo do art. 225, § 1º, é um só:

Por meio de “cláusulas vinculativas da ação do Poder Público”, pretende-se retirar o Estado, pela força do destaque e da clareza das obrigações afirmativas estatuídas da atmosfera de *laissez-faire* ambiental a que estava acostumado, exigindo, além disso, uma atuação positiva pró-ambiente, de sorte a expurgá-lo da conhecida dormência, que parece ser sua vocação natural, quando confrontado com fenômenos massificados, complexos e de alta conflituosidade.

12 BENJAMIM, Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: *Direito Constitucional Brasileiro*. Org.: Canotilho, J.J.G. e LEITE, J.R.M. SP: Saraiva, 2008. p. 116

Por sua vez, ao tratar da intervenção do Estado na ordem econômica (art. 174), a Constituição Federal coloca sobre o Estado, agora como agente normativo e regulador da economia, as atribuições de fiscalizar, incentivar e planejar, as quais devem ser exercidas em sintonia com os princípios de proteção ambiental previstos dentro e fora da constituição, tendo em conta que, entre os princípios Constitucionais da Ordem econômica figuram o da função social da propriedade, o defesa do consumidor e o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação¹³.

Dos dispositivos acima se observa claramente o predomínio da imposição ao Estado de metas de proteção do meio ambiente, sob o fundamento de que a ele cabe assegurar o bem comum, por meio da criação de uma legislação ambiental ampla e eficaz, bem como do implemento de ações administrativas voltadas para efetiva proteção ambiental, exercendo o papel de liderança que a ele é reservado, uma vez que detém o monopólio do poder.

Dessa forma, se por um lado cabe ao Estado o dever de se abster de praticar atos degradadores da qualidade ambiental, por outro tem ele o dever de se empenhar na criação de leis voltadas à proteção ambiental, bem como de agir ativamente na fiscalização e repressão de atividades reconhecidamente ou potencialmente poluidoras¹⁴.

Com efeito, a partir daí surge a concepção de um Estado de Direito baseado em valores ambientais e voltado para a conservação do meio ambiente, cujos deveres de proteção que lhe são conferidos vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de atuação na adoção de medidas voltadas para a tutela ambiental. Com efeito, tendo o

13 CF/88

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

14 Para Herman Benjamin, pelo menos três formas de participação estatal na destruição ambiental podem ser identificadas: o Estado empreendedor, que corresponde ao Estado degradador-agente, o Estado degradador indireto, quando oferece incentivos tributários e de crédito, que corresponde ao Estado degradador-conivente; e o Estado que despreza ou cumpre insatisfatoriamente suas obrigações de fiscalização e aplicação da legislação ambiental, que corresponde ao Estado degradador-omisso. BENJAMIM, Antônio Herman. “Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 115

Poder Executivo a função precípua de administrar, gerindo os interesses públicos executados pelo Estado, é ele que mais vai ter o seu poder-dever de discricionariedade limitado, devendo, na gestão dos bens e serviços públicos, priorizar medidas que visem garantir a maior efetividade possível ao direito fundamental ao meio ambiente¹⁵.

Esses mandamentos constitucionais, ao imporem ao administrador o dever permanente de sempre considerar em suas decisões a proteção do meio ambiente, com a priorização de medidas que direta ou indiretamente o protejam, além de atuar, por meio de seu poder de polícia, de maneira a cobrar da coletividade o cumprimento daqueles mandamentos, diminui a discricionariedade com relação às escolhas do gestor, permitindo que o cidadão questione as suas ações que acabem por lesar os sistemas naturais e a biodiversidade¹⁶

Nesse sentido, é possível concluir, com Sarlet e Fensterseifer, que,

Na configuração do Estado Socioambiental de Direito, a questão da *segurança ambiental* toma um papel central, assumindo o ente estatal a função de resguardar os cidadãos contra novas formas de violação da sua dignidade e dos seus direitos fundamentais por força do impacto ambiental (socioambiental) produzido pela *sociedade de risco* (Beck) contemporânea.¹⁷

Diante disso, é certo que o reconhecimento do direito ao meio ambiente como direito fundamental colocou para cada Estado o papel de, em cooperação com os demais Estados e com sua própria população, promover todas as medidas necessárias para proteção da natureza em sua mais ampla concepção, de modo que o ordenamento jurídico brasileiro previu, para todos que integram a Administração Pública, a responsabilidade pela proteção do meio ambiente, em especial para a Advocacia Pública, como se estudará a seguir.

15 Cf. SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: KRELL, Andreas J...(et al); SARLET, Ingo Wolfgang, org. Estado socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 17.

16 Cf., BENJAMIM, Antônio Herman. "Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira". In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 75

17 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. I: KRELL, Andreas J...(et al); SARLET, Ingo Wolfgang, org. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 17

2 A ADVOCACIA PÚBLICA NO BRASIL

2.1 HISTÓRICO DA ADVOCACIA PÚBLICA NO BRASIL

Até a Constituição Federal de 1988, a defesa do Estado Brasileiro era feita pelo Ministério Público Federal, cujos membros exerciam cumulativamente as funções de Ministério Público e de Procuradores da República no Exercício da advocacia da União.

A criação das primeiras autarquias federais, por volta dos anos 30, trouxe consigo a designação de advogados responsáveis pela defesa dessas entidades, que exerciam a função de procuradores ou advogados propriamente ditos, os quais, com a Lei n.º 7.659/45, passaram a gozar das mesmas prerrogativas conferidas aos Procuradores da República¹⁸.

Em 1986, foi instituída a Advocacia Consultiva da União, através do Decreto n.º 93.237, que era composta pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (do Ministério da Fazenda), pelas Consultorias Jurídicas, pelos órgãos jurídicos dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República, pelas Procuradorias Gerais e departamentos jurídicos das autarquias e fundações federais, e pelos órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União¹⁹.

Porém, a advocacia contenciosa, que se refere à função de defender o Estado em Juízo, continuava entre as atribuições do Ministério Público, que acumulava, também, a função de promover a defesa da sociedade.

Apenas a partir da Carta Magna de 1988 que a defesa do Estado passou a ser feita pela Advocacia Pública, ao se estabelecer, no art. 131, que:

18 Decreto-Lei n.º 7.659/45

“Art. 1.º. Aos representantes das autarquias constituídas exclusivamente de patrimônio estatal descentralizado, com personalidade de direito público, fica estendido o benefício do art. 32 do Decreto-Lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939 (Código do Processo Civil), de que gozam os representantes da Fazenda Pública.”

19 Decreto n.º 93.237/86

“Art. 3.º A Advocacia Consultiva da União compreende:

I - a Consultoria Geral da República;

II - a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Ministério da Fazenda;

III - as Consultorias Jurídicas dos demais Ministérios, do Estado Maior das Forças Armadas, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República;

IV - as Procuradorias-Gerais ou os departamentos jurídicos das autarquias;

V - os órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações sob supervisão ministerial e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União.”

A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

2.2 DEFINIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DA ADVOCACIA PÚBLICA DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA LEGISLAÇÃO NACIONAL

Conforme visto acima, a Constituição Federal não trata, expressamente, da definição da Advocacia Pública de maneira geral, definindo apenas o que seria a Advocacia-Geral da União, ao dizer que ela é “a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo” (art. 131, *caput*).

Contudo, no art. 132, a Constituição Federal dispôs que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal seriam organizados em carreira, na qual o ingresso dependeria de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases²⁰, cabendo àqueles o exercício da representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas²¹.

Apesar de a Constituição Federal não trazer previsão a respeito da Advocacia Pública Municipal, o Supremo Tribunal Federal decidiu que as atividades de consultoria e assessoramento jurídico dos municípios deveriam ser exercidas apenas por procuradores admitidos mediante concurso público²².

20 Quanto à forma de ingresso na carreira, a CF traz a mesma previsão para os membros da Advocacia-Geral da União, ao prevê:

“Art. 131. §2º O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.”

21 CF: “Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.”

22 STA 320, Relator(a): Min. MINISTRO(A) PRESIDENTE, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) GILMAR MENDES, julgado em 05/05/2009, publicado em DJe-086 DIVULG 11/05/2009 PUBLIC 12/05/2009.

Por sua vez, da leitura do art. 3º, §1º, da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, verifica-se que a Advocacia Pública é por definição legal uma das espécies do gênero “advocacia”, qualificada pela natureza pública do “cliente” e pelo regime jurídico em que se dá a prestação dos serviços de advocacia²³.

Além disso, outra característica peculiar à Advocacia Pública é que sua atuação deve se dar, em razão de seu regime jurídico, sempre na defesa do interesse público, não se aceitando aqui a dicotomia entre interesse público primário e interesse público secundário, entendido o primeiro com o interesse da coletividade e o segundo como interesse do Estado enquanto ente político, mas apenas em seu sentido contraposto à de interesse privado, individual, por se entender que esta se trata de uma distinção doutrinária que não condiz com o modelo de Estado Democrático de Direito que se busca, uma vez que o Estado existe como objeto de um consenso social que tem como razão de ser, exatamente, a consecução do interesse dos indivíduos que o integram. Assim, o interesse público a que nos referimos corresponde ao interesse do todo, do conjunto social, que “nada mais é que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, dos interesses *de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)* [...]”²⁴.

Dessa forma, pode-se concluir que Advocacia Pública constitui o órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público, tendo como principal característica a busca da consecução do interesse público²⁵. Cabendo-lhe, entre outras atribuições, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo. Ela compreende a Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas autarquias e fundações.

3 A DEFESA DO MEIO AMBIENTE PELA ADVOCACIA PÚBLICA

A Advocacia Pública, como responsável pela representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público, em cujas atribuições estão

23 Cf. AMORIM, Filipo Bruno Silva. A Advocacia Pública Federal e suas peculiaridades. Do regime jurídico às atribuições constitucionais. Da ética à proteção jurídica do interesse público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3420, 11 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22990>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

24 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 51.

25 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Advocacia Pública e a defesa do meio ambiente à luz do art. 225 da CF. In: BENJAMIN, Antônio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coordenadores). *Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria na proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 27.

incluídas as atividades de consultoria e assessoramento jurídico da Administração Pública, desempenha várias atividades ligadas direta ou indiretamente à defesa do meio ambiente, que tem, conforme já visto acima, característica eminentemente pública, e que constituiu verdadeiro dever do Estado.

Entre os principais mecanismos de atuação da Advocacia Pública na defesa do meio ambiente destacam-se, entre outros, a emissão de pareceres jurídicos em órgãos de fiscalização, a cobrança judicial de multas por infrações administrativas ambientais, e o ajuizamento de ações civis públicas em matéria ambiental.

Abaixo serão analisadas as principais atividades que dizem respeito ao papel da Advocacia Pública na defesa do meio ambiente, utilizando-se da legislação que estabelece as atribuições da Advocacia Pública da União, uma vez que a União, além da competência para legislar de maneira geral sobre o meio ambiente, apresenta a legislação mais ampla a respeito das atribuições da advocacia pública na área ambiental, que tem servido como referência, e até mesmo como normas de caráter geral, pelos órgãos da advocacia pública dos demais entes políticos.

3.1 PARECERES EM MATÉRIA AMBIENTAL

Entre as atribuições da Advocacia Pública ligadas à defesa do meio ambiente está a emissão de pareceres jurídicos em processos administrativos ou em consultas formuladas em matéria ambiental.

A Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, Lei Complementar nº 73/93, ao repetir parte do disposto no art. 131 da CF/88, preceitua que Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente, cabendo àquela as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos da própria lei complementar²⁶

Na atividade de prestar consultoria ao Poder Executivo, a Advocacia-Geral da União, através das chamadas Consultorias Jurídicas, que são órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, além de

²⁶ Lei Complementar nº 73/93: “Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente. Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.”

assessorar essas autoridades, tem como atribuição fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguidos em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União.

Dessa forma, as Consultorias Jurídicas compostas por membros da Advocacia Pública Federal atuam emitindo os pareceres necessários para fixar a interpretação da Constituição e de outros atos normativos infralegais, os quais incluem, necessariamente, todos os dispositivos Constitucionais que tratam de forma direta ou indireta do meio ambiente, além das demais leis e normas ambientais. Com isso, tem-se que a Advocacia Pública da União atua na consultoria e assessoramento jurídico aos Ministérios cujas competências estão ligadas direta ou indiretamente ao uso e conservação de bens ambientais, como é o caso do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério de Minas e Energia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Pesca e aquicultura, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Turismo.

Nesse mesmo passo, a MP nº 22.29-43, de 6 de setembro de 2001, que criou os cargos de carreira de Procurador Federal, no âmbito da Administração Pública Federal, nas respectivas autarquias e fundações, e transformou em cargos de Procurador Federal os cargos efetivos de Procurador Autárquico, Procurador, Advogado, Assistente Jurídico e Procurador das autarquias e fundações federais, incluindo o Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários, e excluindo os procuradores do Banco Central do Brasil²⁷, estabeleceu que aos Procuradores Federais cabem a representação judicial e extrajudicial da União, quanto às suas atividades descentralizadas a cargo de autarquias e fundações públicas, bem como a representação judicial e extrajudicial dessas entidades; as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos à União, em suas referidas atividades descentralizadas, assim como às autarquias e às fundações federais; a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; e a atividade

27 Art. 39. São transformados em cargos de Procurador Federal, os seguintes cargos efetivos, de autarquias e fundações federais:

I - Procurador Autárquico;

II - Procurador;

III - Advogado;

IV - Assistente Jurídico; e

V - Procurador e Advogado da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica ao Procurador do Banco Central do Brasil.

de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados²⁸.

Assim, verifica-se que os Procuradores Federais são os responsáveis pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente que tem por finalidade exercer o poder de polícia ambiental, executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente²⁹; e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal também vinculada ao Ministério do Meio Ambiente que tem por finalidade executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de

28 Art. 37. São atribuições dos titulares do cargo de Procurador Federal:

- I - a representação judicial e extrajudicial da União, quanto às suas atividades descentralizadas a cargo de autarquias e fundações públicas, bem como a representação judicial e extrajudicial dessas entidades;
- II - as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos à União, em suas referidas atividades descentralizadas, assim como às autarquias e às fundações federais;
- III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; e
- IV - a atividade de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados.

29 Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 2009:

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

- I - exercer o poder de polícia ambiental; (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)
- II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)
- III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente. (Incluído pela Lei nº 11.516, 2007)

conservação de uso sustentável instituídas pela União; fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental; exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Como exemplo dessa atuação pode-se mencionar o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações, que prevê, expressamente, a necessidade de submissão do processo ao órgão da Procuradoria-Geral Federal quando se pretender convalidar auto de infração que apresente vício sanável³⁰; quando se pretender o arquivamento de processo administrativo por nulidade insanável do auto de infração³¹ e para emissão de parecer para a motivação da decisão da autoridade, quando houver controvérsia jurídica a ser solucionada por ocasião da instrução e do julgamento processo³².

Também existe atuação de Procuradores Federais junto a autarquias em regime especial, chamadas de Agências Reguladoras, cujas finalidades, ainda que não sejam especificamente dirigidas à proteção do meio ambiente, têm ligação direta com a utilização dos recursos naturais, como, por exemplo, a Agência Nacional de Águas - ANA, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, a Agência Nacional de Petróleo e Gás - ANP, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, e ao meio ambiente cultural, como é o caso do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.

30 Art. 99. O auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

31 Art. 100. O auto de infração que apresentar vício insanável deverá ser declarado nulo pela autoridade julgadora competente, que determinará o arquivamento do processo, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

32 Art. 121. O órgão da Procuradoria-Geral Federal, quando houver controvérsia jurídica, emitirá parecer fundamentado para a motivação da decisão da autoridade julgadora. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

3.2 COBRANÇAS DE MULTAS ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS

O Estado, através do Poder Executivo, também chamado de “Estado Administração”, possui a competência para tutelar administrativamente o meio ambiente, utilizando-se do “poder de polícia ambiental”, que corresponde à atividade da Administração Pública de limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público voltado à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza³³.

Com efeito, o Poder Público, se utilizando do poder de polícia ambiental, interfere no âmbito dos direitos privados, para, através da limitação dos direitos individuais, promover o interesse público de conservação do meio ambiente. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, “o poder de polícia age através de “*ordens e proibições*”, mas, e sobretudo, por meio de *normas limitadoras e sancionadoras*”, ou “pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia”³⁴,

Tem-se, portanto, que, na tutela administrativa do meio ambiente, o Estado, por meio do poder de polícia ambiental, além estabelecer ordens e proibições é o responsável pela fiscalização das atividades que causem ou possam causar impacto negativo ao meio ambiente, bem como pela imposição de sanções pelo descumprimento dos comandos impostos pela legislação ambiental.

Além disso, a Constituição Federal, no § 3º do art. 225, ao mencionar a responsabilidade pelo dano ambiental, estabeleceu que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

As infrações administrativas ambientais em âmbito federal são disciplinadas pela Lei nº 9.605/98 e pelo Decreto 6.514/08, e correspondem a “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção,

33 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21 ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 385.

34 *Ibidem*, p. 385.

proteção e recuperação do meio ambiente”³⁵, sendo os infratores punidos com as seguintes sanções: advertência, multa simples, multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra o atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades e restritivas de direitos.

A fiscalização das infrações ambientais e a aplicação de sanções administrativas acima mencionadas são competência dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, que tem, no âmbito federal, o IBAMA³⁶ e o ICMBIO³⁷ como entidades executoras.

No caso das sanções de natureza pecuniárias, quais sejam a multa simples e a multa diária, quando não ocorre o adimplemento voluntário por parte do infrator após a devida notificação administrativa, e sendo a execução

35 Art.70, caput, da Lei nº 9.605/98.

36 Lei nº 6.938/81

“Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;”.

37 Lei nº 11.516/2007:

“Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União;

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.”

forçada dessas multas uma exceção ao atributo da autoexecutoriedade dos atos administrativos³⁸, resta à Administração Pública apenas a execução judicial.

A execução judicial dessas multas administrativas ambientais inadimplidas ocorre através de procedimento especial regulado pela Lei nº 6.830/80, que dispõe sobre a cobrança judicial de dívida ativa da Fazenda Pública, uma vez que constitui dívida ativa da Fazenda Pública qualquer valor cuja cobrança seja atribuída por lei à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às respectivas autarquias³⁹.

No caso, cabe à Advocacia Pública da União, por meio dos Procuradores Federais, tanto a inscrição em dívida ativa como o ajuizamento da execução fiscal para cobrança das multas ambientais, uma vez que o art. 37 da MP nº 22-29-43 inclui nas suas atribuições, entre outras já mencionadas, a representação judicial e extrajudicial da União, quanto às suas atividades descentralizadas a cargo de autarquias e fundações públicas, bem como a representação judicial e extrajudicial dessas entidades (inciso I) e a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial (inciso III).

Enfim, além atuar na fase administrativa da apuração da infração administrativa ambiental, como foi demonstrado no tópico anterior, a Advocacia Pública Federal tem importante papel na cobrança das multas aplicadas aos infratores, uma vez que cabe à Procuradoria Federal, através de seus órgãos, a inscrição em dívida ativa das multas não pagas e o ajuizamento e condução do processo de execução fiscal da Certidão de Dívida Ativa, que se trata de título executivo extrajudicial⁴⁰.

38 A autoexecutoriedade é considerada pela doutrina um dos atributos dos atos administrativos, pelo qual a Administração está autorizada a executar diretamente seus atos e fazer cumprir suas determinações sem precisar recorrer ao Poder Judiciário, admitindo-se até mesmo o uso da força, caso necessário, conforme previsto em lei. Contudo, esse atributo sofre limitações, "visto que não se aplica às penalidades de natureza pecuniária como, por exemplo, multas decorrentes de infrações a obrigações tributárias, entre outras", conforme ensina Fernanda Marinela, em sua obra *Direito Administrativo*, 6. ed. Niterói: Impetus: 2012, p. 289.

39 Art. 1º c/c Art. 2º, §1º, da Lei nº 6.830/80.

40 Código de Processo Civil:

Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais: VII - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).

VIII - todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. (Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006).

3.3 AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de corresponder a direito fundamental do ser humano, também possui natureza transindividual, ou seja, é compartilhado por grupos, classes ou categorias de pessoas de forma indistinta, sendo a coletividade titular desse direito e interessada na preservação do meio ambiente, inclusive para as futuras gerações⁴¹.

Os direitos transindividuais, quando analisados sob o aspecto do interesse, são também chamados de interesses transindividuais e são divididos em “interesses difusos” e “interesses coletivos”. De acordo com o Código do Consumidor (Lei nº 8.078/90), são considerados interesses ou direitos difusos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato (art. 81, I), e interesses ou direitos coletivos os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (art. 81, II).

Para a defesa dessa espécie direitos/interesses, o ordenamento jurídico brasileiro possui uma série de normas que compõem a chamada jurisdição civil coletiva⁴², que tem como principais fontes legais a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), além da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

O art. 1º da Lei nº 7.347/85 estabelece que:

São regidas pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; V - por infração da ordem econômica e da economia popular; VI - à ordem urbanística.

Apesar de o dispositivo acima mencionar que a lei trata das ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais, a Ação Civil Pública pode ter por objeto pedido destinado a evitar os danos (art 4º); pedido

41 Ver art. 225, caput, da CF/88.

42 Cf, FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 8. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 348.

cominatório (art. 3º, segunda parte); além de qualquer outro pedido para eficaz tutela coletiva (art. 21, c.c. os arts. 83 e 90 do CDC)⁴³.

Em razão disso, a Ação Civil Pública tem se afirmado como o principal instrumento de tutela jurisdicional do meio ambiente, uma vez que as ações de reparação ou indenização pelo dano ambiental, bem como as execuções fiscais de multa ambiental e as ações penais por crimes ambientais, são propostas, em regra, quando o dano ambiental já ocorreu. Por outro lado, a partir dos princípios do direito ambiental da prevenção e precaução, a Ação Civil Pública tem sido utilizada para evitar o dano ambiental provável ou meramente possível, ou seja, de causas e efeitos já conhecidos e até mesmo de causas ou efeito desconhecidos⁴⁴.

Com relação à legitimação ativa para a Ação Civil Pública, o art. 5º da Lei nº 7.347/85, com redação dada pela Lei nº 11.448/07, diz terem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União; os Estados; o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia; empresa pública; fundação ou sociedade de economia mista; a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil, e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, ampliou esse rol de legitimados da ACP para incluir as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente, destinados à defesa dos interesses e direitos por ele protegidos.

Essa legitimação para a propositura da Ação Civil Pública é caracterizada pela doutrina como concorrente disjuntiva, ou seja, cada um dos colegitimados pode ajuizar a ação isoladamente ou em litisconsórcio como outros⁴⁵.

43 Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 22. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 130.

44 *Ibidem*, p. 155-156.

45 *Ibidem*, p. 332.

Dessa forma, no caso da Administração Pública, são colegitimados à propositura da Ação Civil Pública com o objetivo de se buscar, através de uma tutela jurisdicional, a proteção do meio ambiente os entes políticos, suas autarquias, fundações e empresas públicas, além de outros entes ou órgãos da administração pública direta ou indireta ainda que sem personalidade jurídica⁴⁶,

Tendo isso em conta, sendo a Advocacia Pública, por meio de seus membros, responsável pela representação judicial das pessoas jurídicas acima mencionadas⁴⁷, cabe a ela a promoção da Ação Civil Pública necessária à proteção do meio ambiente, que pode incluir em seu objeto tutela jurisdicional de natureza mandamental, inclusive inibitória, necessária para se evitar a destruição do meio ambiente, protegendo, com isso, além dos bens ambientais, a própria saúde da população.

Dessa forma, órgãos de execução do SISNAMA como o IBAMA e o ICMBIO, como autarquias federais, têm legitimidade para propor, através da Procuradoria-Geral Federal, ações civis públicas com a finalidade de proteger o meio ambiente⁴⁸.

46 O CDC traz previsão expressa a respeito de sua aplicação na defesa do meio ambiente, como se observa no art. 36. § 2º. "É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança"; e do Art. 51: "São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: XIV - infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais;".

47 Conforme já estudado no presente trabalho.

48 O STJ já se manifestou a respeito da legitimidade do IBAMA para ajuizar Ação Civil Pública Ambiental, vejamos: PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL. NULIDADE DE LICENCIAMENTO. INSTALAÇÃO DE RELAMINADORA DE AÇOS. LEIS NºS 4.771/65 E 6.938/81. ATUAÇÃO DO IBAMA. COMPETÊNCIA SUPLETIVA. I - Em razão de sua competência supletiva, é legítima a presença do IBAMA em autos de ação civil pública movida com fins de decretação de nulidade de licenciamento ambiental que permitia a instalação de relaminadora de aços no município de Araucária, não se caracterizando a apontada afronta às Leis nºs 4.771/65 e 6.938/81. II - "A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais" (REsp nº 588.022/SC, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 05/04/2004). III - Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido. (REsp 818666/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/04/2006, DJ 25/05/2006, p. 190, REPDJ 07/08/2006, p. 205, REPDJ 28/09/2006, p. 217)

3.4 OUTRAS FORMAS DE ATUAÇÃO JUDICIAL

Além da cobrança judicial de multas administrativas e do ajuizamento de ações civis públicas, a Advocacia Pública também atua, na esfera judicial, na defesa do meio ambiente no caso de Ações Populares, quando o objeto seja a anulação de ato da Administração supostamente lesivo ao meio ambiente, nas quais deve, como representante do Estado, verificar a existência de elementos que apontem que o ato está em consonância com os preceitos constitucionais e legais de conservação desse bem jurídico que é de todos, e, neste caso, defender o ato impugnado ou, caso contrário, constando que o ato vai de encontro ao interesse público ambiental, aderir à tese do autor da ação popular, abstendo-se de contestar o pedido, ou atuar ao lado do autor⁴⁹.

Na hipótese de atuação ao lado do autor da Ação Popular, o ente público que o Advogado sPúblico representa passa a figurar, de acordo com Barbosa Moreira, como litisconsorte ativo⁵⁰. Contudo, a principal crítica que se faz a esse entendimento é no sentido de que a lei n. 4.717/65 apenas atribui a legitimidade ativa ao cidadão, que é pessoa física, não havendo previsão de pessoas jurídicas no polo ativo.

Por outro lado, José Afonso da Silva defende que a intervenção da pessoa jurídica no polo ativo de Ação Popular Ambiental não passa de assistência adesiva simples, entendimento esse que também recebe críticas, uma vez que nesta qualidade o ente público atua de maneira secundária, não gozando de autonomia no impulso do processo, sequer podendo se converter em parte no caso de desistência do autor, nem tampouco recorrer caso este não o faça⁵¹.

A Advocacia Pública também atua judicialmente na proteção do meio ambiente através das ações de desapropriação direta para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, bem como na defesa da moralidade administrativa ambiental através do acompanhamento de mandados de segurança em matéria ambiental, em que se questiona a legalidade de ato administrativo praticado por autoridade pública dotada de competências relacionadas ao meio ambiente⁵².

49 Art 6º, §3º, da Lei n. 4.717/65.

50 Apud SILVIA, Flávia Regina Ribeiro da. *Ação popular ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 160.

51 Idem, p. 161.

52 Cf. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Advocacia Pública e a defesa do meio ambiente à luz do art. 225 da CF*. In: BENJAMIN, Antônio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (coordenadores). *Direito Ambiental e as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria na proteção do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 33.

4 CONCLUSÃO

De tudo o exposto, estando o Estado em uma posição central na promoção de medidas necessárias à proteção do meio ambiente, sendo esta, necessariamente, de natureza pública, exerce a Advocacia Pública um relevante papel nessa proteção, através da prestação de consultoria e assessoramento jurídico em matéria de legislação ambiental junto à União, aos Estados, ao DF, aos Municípios, e às respectivas autarquias e fundações, bem como por meio da cobrança judicial das multas aplicadas pelas entidades fiscalizadoras integrantes do SISNAMA, além da promoção de ações civis públicas em matéria ambiental na qualidade de representante judicial dessas mesmas entidades, em ações populares, desapropriações e mandados de segurança, sempre na defesa desses interesses tidos por transindividuais.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Filipo Bruno Silva. A Advocacia Pública Federal e suas peculiaridades. Do regime jurídico às atribuições constitucionais. Da ética à proteção jurídica do interesse público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3420, 11 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22990>>. Acesso em: 20 nov. 2013.
- BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BENJAMIM, Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: *Direito Constitucional Brasileiro*. Org.: CANOTILHO, J.J.G.; LEITE, J.R.M. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BENJAMIM, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2004.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Advocacia Pública e a defesa do meio ambiente à luz do art. 225 da CF. In: BENJAMIN, Antônio Herman; Figueiredo, Guilherme José Purvin de. (coordenadores). *Direito Ambiental e*

as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria na proteção do meio ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro.* 8. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva jurídica. In: KRELL, Andreas J...(et al); SARLET, Ingo Wolfgang, org. *Estado socioambiental e direitos fundamentais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro.* 21. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo,* 6. ed. Niterói: Impetus: 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses.* 22. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 17. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: KRELL, Andreas J...(et al); SARLET, Ingo Wolfgang, org. *Estado socioambiental e direitos fundamentais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

SILVIA, Flávia Regina Ribeiro da. *Ação popular ambiental.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

TOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental.* 2 ed. Salvador, 2012.

STA 320, Relator(a): Min. MINISTRO(A) PRESIDENTE, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) GILMAR MENDES, julgado em 05/05/2009, publicado em DJe-086 DIVULG 11/05/2009 PUBLIC 12/05/2009.