

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

ISRAEL CABERLON MAGGIONI

**A RESPONSABILIZAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS POR MEIO DE AÇÃO
CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA VINCULADA À
OCORRÊNCIA DE CRIME AMBIENTAL**

Caxias do Sul

2021

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

ISRAEL CABERLON MAGGIONI

**A RESPONSABILIZAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS POR MEIO DE AÇÃO
CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA VINCULADA À
OCORRÊNCIA DE CRIME AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Dr. Carlos Alberto Lunelli

Caxias do Sul

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

M193r Maggioni, Israel Caberlon

A responsabilização de gestores públicos por meio de ação civil pública por improbidade administrativa vinculada à ocorrência de crime ambiental [recurso eletrônico] / Israel Caberlon Maggioni. – 2021.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

Orientação: Carlos Alberto Lunelli.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Responsabilidade ambiental. 2. Ação civil pública. 3. Crimes contra o meio ambiente. I. Lunelli, Carlos Alberto, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

Defesa da dissertação de mestrado do **Israel Caberlon Maggioni**, intitulada “A Responsabilização de Gestores Públicos por Meio de Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa Vinculada à Ocorrência de Crime Ambiental”, orientado pelo **Professor Dr. Carlos Alberto Lunelli**, apresentado à banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, em 12 de abril de 2021.

Os membros da Banca Examinadora consideram o candidato _____.

Banca Examinadora:

Adir Ubaldo Rech

Felipe Franz Wienke

Wilson Antônio Steinmetz

AGRADECIMENTO

À família, pelo suporte e carinho constante ao longo dos anos e durante os dias atípicos, que todos encararam pela pandemia.

Aos mestres e, especialmente, meu orientador de pesquisa, Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli, pela atenção e por partilharem seus conhecimentos de forma tão generosa, contribuindo com meu crescimento pessoal e acadêmico.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo averiguar a tecnicidade e a viabilidade da aplicação da ação civil pública por improbidade administrativa como estratégia de responsabilização de gestores públicos em casos de crimes ambientais cometidos por pessoas jurídicas de direito privado, em que ações ou omissões do gestor contribuíram para a ocorrência do crime. O exame da questão parte da perspectiva da tutela penal ambiental, como meio de responsabilização mais gravoso e eficiente para inibir o cometimento de outros crimes ambientais, e a dificuldade desta tutela alcançar o gestor público, na prática; assim, parte-se para a avaliação de uma alternativa de responsabilização na esfera civil, mas que seja capaz de produzir sanções ao gestor condenado com efeitos e características próximas àquelas geradas pela pena no âmbito criminal, tal alternativa é a ação civil pública por improbidade administrativa, que será analisada quanto a sua viabilidade e tecnicidade. Encontrada a estratégia de responsabilização, com a devida delimitação, adianta-se a pesquisa na observação quanto à aceitação de tal espécie de ação perante alguns julgados de tribunais brasileiros, ponderando os efeitos da condenação sobre o gestor público ímprobo e refletindo acerca da importância deste instrumento no momento histórico brasileiro, que, recentemente, passou pelos dois maiores “desastres” ambientais de sua história. Valendo-se do método hermenêutico, através da pesquisa bibliográfica como fonte de pesquisa e argumentação, foi possível constatar que o uso conjunto da lei de improbidade administrativa com a ação civil pública é viável e atende requisitos técnicos, dentro de certas condicionantes e se mostrando como meio interessante de responsabilização de gestores mal-intencionados ou desonestos, ainda sendo possível repensar algumas questões legais para ampliar a abrangência desta espécie de ação conjunta.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade ambiental. Gestor público. Ação civil pública por improbidade administrativa.

ABSTRACT

This research aims to investigate the technicality and the feasibility to aplicate the public civil action for administrative improbity as a accountability strategy of public managers, in cases of environmental crimes, committed by companies, when the public manager contributed to the occurrence of the crime. The research starts analyzing perspectives of the environmental protection by the criminal sphere as a good way to hold private managers accountable, and the difficulty of use this protection against public managers. To reach public managers there is another strategy, using public civil action for administrative improbity, in the civil sphere, but with sanctions effects close to the generated by the criminal penalties, but this kind of public civil action need as analyze about its technicality. The feasibility and conditions for the application of the civil action for administrative improbity have been established, the research go ahead to analyze the way of reception of these actions by the brazilian courts, considering the effects of the condemnation over the public manager and reflecting about the importance of this instrument in the historical time of Brazil, after the two biggest environmental "disasters" in its history. Using the hermeneutic method, through bibliographic research as a source of research and argument, it was possible to verify that the joint between the law of administrative improbity and the public civil action is technically correct, within certain conditions, and its application is an interesting way to hold accountable dishonest public managers, but it is possible to rethink some legal issues to expand the coverage of this action.

KEYWORDS: Environmental accountability. Public manager. Public civil action for administrative improbity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
Capítulo I – A Tutela Penal Ambiental e a Responsabilização do Gestor Público	11
I. A Incorporação dos Deveres Ambientais dos Gestores Públicos na Constituição Federal de 1988.....	13
II. Balizas Conceituais do Direito Ambiental para a Estruturação da Tutela Penal Ambiental.....	18
III. Alternativas de Responsabilização do Gestor Público em Face das Atividades Criminosas Desencadeadas por Pessoas Jurídicas	38
Capítulo II – Ação Civil Pública Por Improbidade Administrativa Como Estratégia de Tutela Ambiental e Responsabilização.....	47
I. A Ação Civil Pública e os Procedimentos do Inquérito Civil no Âmbito Ambiental	49
II. Lei de Improbidade Administrativa e sua Natureza Penal	61
III. A Viabilidade e a Técnica da Responsabilização de Gestores Públicos por Meio da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa.....	75
Capítulo III – As Dimensões da Ação Civil Pública Por Improbidade Administrativa no Ordenamento Brasileiro e seus Reflexos	86
I. A Aplicação e Recepção da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa	87
II. Condenação do Gestor Público e os Efeitos Sobre seus Direitos Políticos e Funcionais Atendendo as Funções Preventiva e Repressiva da Pena	96
III. Perspectiva de Responsabilização Diante dos Maiores Crimes Ambientais Brasileiros e do Desmonte de Políticas Públicas	106
CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

INTRODUÇÃO

Apesar dos constantes alertas de cientistas e de organizações ambientais internacionais, indicando uma projeção desanimadora para o futuro do planeta, caso mantenha-se a atual senda exploratória de recursos, indiscriminada, em que os esforços de empresas, governos e governantes tem se apresentado em prol exclusivo da economia, o caminho que se deslumbra será o perecimento da própria vida.

Apenas pautando uma urgente agenda propositiva, lastreada nos princípios do Direito Ambiental, é que será possível frear o avanço predatório e inconsequente dos recursos, principalmente, mirando a fiscalização e a penalização daqueles que mais se beneficiam desta exploração, os entes morais, tanto de direito público quanto de direito privado. Afinal, como a própria Constituição Federal reza, o direito ao meio ambiente equilibrado é prerrogativa da presente e das futuras gerações, sendo fundamental a efetivação de sua tutela, o tomando como bem e princípio jurídico fundamental, em razão de sua gravidade e importância, não só no contexto social, mas na própria perspectiva de sobrevivência da espécie.

Quanto às empresas privadas e seus administradores, já há relativa consolidação na doutrina e na jurisprudência, naquilo que condiz com sua responsabilização em caso de lesão ao meio ambiente, tanto na esfera civil quanto penal. Porém, ainda se percebe uma lacuna relativa à responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, que são agentes poluidores tão atuantes e presentes no cometimento de crimes ambientais quanto as de direito privado. Os entes morais públicos, justamente por sua natureza constitutiva, apresentam certas incompatibilidades com as formas usuais de tutela penal ambiental, razão pela qual é tão relevante tratar da responsabilização dos seus gestores, as pessoas físicas por trás da condução da estrutura estatal, que, por ação ou omissão, colaboram na ocorrência de crimes ambientais.

No Brasil as relações promíscuas entre gestores públicos e atores industriais/financeiros são bastante conhecidas, o que reforça a importância da responsabilização destes gestores, que muitas vezes acabam encobertos pela figura do Estado, imunes às punições por atos contrários aos princípios e deveres ambientais. Além desta perspectiva, hoje, o país se encontra sob o governo de uma corrente política que prega exatamente o aumento da exploração de recursos naturais, numa retórica permanente de que é preciso crescer economicamente, a qualquer custo, sob um discurso de relativização e desqualificação das posições ambientais, as tachando de “alarmistas”.

Apesar da importância da responsabilização penal do ente público, sua penalização, em si, é uma questão muito discutível, pois poderia resultar numa dupla penalização à população, já atingida pelo dano ambiental advindo do crime contra o meio ambiente, e ainda sendo submetida aos efeitos da sanção contra o Estado, do qual todo cidadão é, em certa medida, dependente. Assim, mais importante do que punir o ente público é atingir a efetiva responsabilização dos gestores públicos, os que tomaram decisões pelo Estado, contrariamente aos interesses públicos e difusos.

A responsabilização dos gestores, frente a crimes ambientais, ressalta a nova realidade social, que mira nos princípios de sustentabilidade e de responsabilização do chamado “patrão sem rosto”, aquele que age por trás dos entes morais. Esta figura é mais facilmente percebida no caso de entes privados, mas ela também existe por trás dos entes públicos, não como patrão, mas como gestor, em posições de administração da coisa pública. Alguns destes administradores, por vezes, se aproveitam do poder do Estado para tomar decisões parciais e em interesse próprio, se locupletando a expensas da sociedade e do meio ambiente.

O gestor público, revestido dos poderes do Estado, tem a capacidade de liberar atividades, de cancelar instalações e usos de determinadas áreas, de impedir ou diminuir certas atividades fiscalizatórias, entre outras situações ou atividades. Aqueles que ocupam tal posição de poder e o fazem com más intenções, podem se valer da investidura do cargo para beneficiar determinadas empresas ou setores econômicos, em troca de vantagens, negligenciando o devido zelo e cuidado com a coisa pública e com o meio ambiente. Normalmente, estes atos do gestor público permitem que as empresas beneficiadas lucrem mais, mesmo que este lucro se dê com a exposição de terceiros e do meio ambiente a riscos que seriam inaceitáveis.

Quando tais empresas ou setores econômicos se valerem da benesse do gestor mal-intencionado e acabam cometendo crimes ambientais, a tutela penal se restringe à empresa e a seus administradores, dificilmente alcançando o Estado e o agente público que proporcionou as condições para a ocorrência do crime ambiental. Para vencer esta barreira, dentro dos princípios constitucionais, em que dificilmente se lograria o alcance penal do gestor, é preciso buscar uma tutela civil, mas que gere consequência de caráter penalista, apta a atingir o capital político deste gestor e ainda promover a tutela ambiental. O que se daria por meio da ação civil pública por improbidade administrativa.

Diante da perspectiva do uso deste instrumento processual para a responsabilização do gestor público, é importante avaliar a possibilidade e a viabilidade de sua aplicação em face de crimes ambientais, cometidos por pessoas jurídicas de direito privado, nos quais a

gestão pública tenha influído de alguma forma. A Ação Civil Pública em conjunto com a Lei de Improbidade Administrativa, ao enfrentar condutas ímprobas e danos ambientais, advindos de um crime, pode oferecer a tutela ambiental, com a preservação e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e ainda uma tutela com fortes tons penais.

Para a avaliação de viabilidade, devem ser confrontadas as posições doutrinárias divergentes acerca do tema, verificando a possibilidade de aplicação conjunta da Ação Civil Pública com os regulamentos trazidos pela Lei de Improbidade Administrativa, observando o melhor alinhamento dos institutos à legislação processual e aos princípios constitucionais. Sendo possível considerar viável sua aplicação, ainda será preciso delimitar condições e contextos para incidência de referida medida processual, objetivando a tutela do direito difuso ambiental e a responsabilização do gestor público, para que este seja punido, em patamar e em âmbito que se aproxime dos efeitos produzidos pela tutela penal.

A busca da tutela ambiental junto aos gestores públicos não se restringe a uma mera punição destes agentes, mas se direciona à consolidação do Estado Democrático de Direito, fundado nos princípios constitucionais, no qual a condução da máquina pública deve se dar em prol daquilo que fundamenta a própria existência do Estado Brasileiro. A sanidade ambiental é parte integrante da existência digna, portanto, da própria garantida dos direitos individuais e coletivos chancelados na Constituição.

Igualmente, atribuir e perseguir a responsabilização dos sujeitos que ocupam postos na administração pública, por eventuais negligências ou mesmo malfeitos relativos ao meio ambiente, fortalece as instituições e gera uma percepção coletiva da importância do Bem Ambiental, que não pode ser relegado a patamares inferiores. Percepção que conscientiza quanto à relevância da temática e das boas práticas inerentes, que não podem ser desconsideradas ou ultrapassadas, por aparentes compensações de criação de empregos, recepção de investimentos ou de crescimento econômico.

Embora haja questões pontuais e muito circunstanciais no que se refere à motivação dos gestores públicos que eventualmente deixam de atuar com maior afinco para impedir ou para fiscalizar empresas e pessoas jurídicas que executam atividades ambientalmente danosas, há um claro elemento de interesse político nessa conduta dos gestores. Desta forma, a perspectiva de narrativas político-eleitoreiras de desenvolvimento e de criação de emprego e renda, que se faça em detrimento do bem ambiental, pode ser devidamente prevenida com a consolidação dos instrumentos de responsabilização dos agentes públicos, sobretudo com a Ação Civil por Improbidade Administrativa, que pode, inclusive, suspender os direitos políticos e as pretensões eleitorais daqueles que não colocaram a máquina estatal a serviço da

sociedade e da preservação ambiental, mas que a utilizaram para a promoção de atividades e serviços que apenas atendem a interesses eleitoreiros.

Capítulo I – A Tutela Penal Ambiental e a Responsabilização do Gestor Público

Quando comparada às demais disciplinas do Direito, a vertente ambiental é relativamente nova, até porque se projeta numa esteira diferente dos demais ramos das ciências jurídicas, sobretudo quando contraposta aos cânones mais tradicionais, como no caso do Direito Civil e do Direito Penal. Até algumas décadas, não passava de um apêndice do direito administrativo e do direito urbanístico, pois não apresentava conceitos próprios da matéria, de sorte que se assentava apenas em leis esparsas, sem maior organização ou sistematização¹. A sua autonomia, dentro do ordenamento brasileiro, começou a emergir com a promulgação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938 de 1981, que trouxe uma primeira conceituação do termo “meio ambiente” no âmbito jurídico-legal.

Este ramo do Direito veio, inicialmente, destinado a regulamentar e embasar as relações que se estabeleciam entre seres humanos e natureza, ainda vendo o ambiente como um “meio”, como um recurso. Nesta relação, o termo “seres humanos”, não se remetia unicamente a individualidades humanas, também abrangendo as organizações sociais, como um todo, e que como corpo social exercem ações que se relacionam direta e indiretamente com a natureza. Ao pensar nestes entes sociais, é possível perceber que são estes que estabelecem as mais constantes e profundas interações com o ambiente que os cerca, justamente pelas escalas envolvidas na realidade capitalista, de produção em massa, o que, por muitas vezes, se desenvolve de forma desregrada, privilegiando apenas o lucro e a mais valia na relação, em detrimento dos cuidados devidos com os recursos ambientais e com os ecossistemas em que estes estão inseridos e intrinsecamente conectados.

Há algumas décadas, ainda se discutia a respeito da real existência deste ramo ambiental como um direito especializado, sob algumas isoladas alegações de que poderia não se passar de um conjunto de princípios informativos e constitutivos advindos das demais ramificações jurídicas. Por definição da ciência do Direito, para que uma de suas disciplinas seja tomada como “autônoma”, ramo independente de estudo, ainda que não desvinculado dos demais, deve surgir uma robustez teórica e doutrinária, contando com princípios e normas próprias. Deve existir uma atmosfera que delineie um ramo de estudos concreto e que fundamente não só uma doutrina ampla e homogênea, baseada em princípios comuns distintos

¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 35.

dos conceitos informadores das demais áreas do Direito, como um corpo legislativo mais coeso e que tenha normas que dialoguem entre si.

No Brasil, desde o início da década de 1980, há um direcionamento legislativo voltado ao meio ambiente, ainda que sob um viés de tutela de recursos, sob uma ótica mais patrimonialista. A partir do primeiro marco legislativo, os juristas brasileiros passaram a encarar o desafio de propor a tutela ambiental de modo mais profícuo, fortemente influenciados pelas tendências ambientalistas europeias, que ganhavam destaque, sobretudo no campo político-filosófico. Assim, um amplo rol de princípios independentes do direito ambiental foi construído, o que permite o considerar, nos termos de Édís Milaré e João Correia, um ramo especializado, estabelecido e sedimentado do Direito.

Neste liame, diante dos aspectos supracitados, já era possível propor um conceito generalista para o Direito Ambiental, o encarando como o conjunto das regras e princípios que gerenciam as relações entre o homem e o ambiente em que vive, para garantir uma sadia e digna qualidade de vida.² A finalidade deste ramo do Direito já ia se delineando, no fito de promover um equilíbrio ambiental e sua conservação, para a manutenção das condições adequadas de suporte ao planeta Terra e à existência humana. Isto não apenas para benefício presente, mas também para garantir o equilíbrio ambiental futuro, para aquilo e para aqueles que ainda estão por vir, como bem colocou Édís Milaré³.

Inserida neste contexto de crescente debate ambiental e da necessidade de uma conscientização planetária, a sociedade brasileira passou pela mudança de sistema político, reestabelecendo os lastros democráticos abalados pela ditadura militar. O rompimento político e a reorganização institucional culminou na promulgação de uma nova Constituição Federal, a qual se apresentou como derradeiro esteio ambiental, tanto para a consolidação do Direito Ambiental, quanto para a atribuição de deveres ambientais, impostos aos particulares e ao próprio Estado Brasileiro e seu gestores, como força de dever constitucional.

² FREITAS, Gilberto Passos de. *Ilícito penal ambiental e reparação do dano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 37.

³ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 157.

I. A Incorporação dos Deveres Ambientais dos Gestores Públicos na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, como já comentado, é fruto de um tempo histórico bastante interessante, contemporânea à queda do muro de Berlim e do fim da Guerra Fria, quando o mundo ainda estava imerso no medo de uma guerra nuclear, que poderia destruir o planeta Terra. Igualmente, o Brasil estava recém se libertando da ditadura militar, que se instaurara por meio de um golpe em 1964, abrindo-se, naquele final dos anos 80, para o mundo em que vários países europeus também abandonavam regimes totalitários e promulgavam novas constituições, amplamente influenciadas pela Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente, de 1972.

Dentre estes países europeus estavam as nações Ibéricas. Portugal, em 1976, apresentou um texto constitucional que já esboçava aspectos de direitos de solidariedade pela conexão entre deveres e direitos ecológicos, num intuito de defesa e preservação do meio ambiente⁴. Posteriormente, em 1978, a Espanha promulga a sua Constituição, elencando expressa previsão de direito a um meio ambiente adequado, destinado a todos, e imputando deveres de conservação deste meio ambiente às pessoas e aos poderes públicos, numa ideia de solidariedade e responsabilidade coletiva, em que há uma tutela mútua sobre o bem ambiental⁵.

O contexto e a atmosfera do período foram amplamente formados pelo apelo ambientalista, o que favoreceu a recepção de tais conceitos pelos constituintes brasileiros, de modo que abarcaram o meio ambiente como um bem e um valor a ser tutelado pelo Estado. Inclusive, adotaram o princípio da solidariedade ambiental coletiva, mesmo que sem cunhar o termo expressamente na redação da Constituição, tendo promovido e destacado, implicitamente, a solidariedade na conotação do texto do art. 225, *caput*.

Referido artigo, por um lado garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, pelo outro, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações. A atribuição de dever de solidariedade entre Poder Público e toda a coletividade, foi uma inovação da Constituição de 1988, o que não havia sido proposto nas Cartas Magnas anteriores, até porque não havia um conceito muito bem delimitado de bens de interesse difuso e transindividual.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudo sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.141.

⁵ MATEO, Ramón Martín. *Manual de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1995, p. 107.

Ainda no âmbito da solidariedade, existe outra marca inovadora no texto constitucional, que extrapola a lógica convencionalmente instituída de solidariedade, pensada em favor do outro que é visível e passível de ser conhecido, indo mais além, pensando em solidarizar com aqueles que ainda nem existem. Trata-se da estipulação de um espectro de proteção intergeracional, em que as gerações presentes são encarregadas de tutelar os recursos e o ambiente para si e para as futuras gerações. Esse esteio de solidariedade ambiental pode ser compreendido como uma posição na qual se tem a condição de credor e devedor, simultaneamente, porquanto há uma pretensão de viver num meio ambiente saudável e uma concomitante obrigação de propiciar aos demais a mesma boa condição ambiental⁶.

O referido artigo 225, da Constituição Federal, prevê direitos e deveres ambientais, os quais possuem categorizações diferenciadas e tutelas distintas, o que será abordado mais adiante. Porém, numa concepção inicial de direitos e deveres ambientais, como valores constitucionais fundamentais, é possível tomar estas primeiras avaliações do tema de forma conjunta, numa dimensão de direito-dever fundamental⁷.

Esse composto de direito e dever para com meio ambiente ecologicamente equilibrado, embora não esteja insculpido dentro do rol do artigo 5º da Constituição, em que estão listados, de forma aberta e não taxativa, os direitos e garantias fundamentais, recebe similar *status*⁸. A concepção de um direito ou de um dever fundamental nasce, principalmente, do entendimento doutrinário e jurisprudencial, que estabelece a relação entre a principiologia ambiental, amplamente inserida na Constituição Federal, com o texto do seu artigo 5º, §2º, que mantém aberto o rol das garantias e direitos fundamentais, estabelecendo que “direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”, assim conectando a essa perspectiva o teor do art. 225, *caput*, configurando-se, ali, o direito e o dever fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁹.

O princípio de valoração do bem ambiental contido na Constituição não se limita apenas ao artigo 225, estando presente em muitos outros dispositivos, que deixam clara a adoção de um princípio ambiental, que vai alçado à categoria de fundamental, não se confundindo com outros temas de interesse menor ou acidentalmente inseridos no

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudo sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.141.

⁷ Ibidem. p.142-143.

⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. (Org). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011, p.93.

⁹ SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit., p. 92.

ordenamento. Esta construção hermenêutica parte da constatação da atribuição constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a realização tanto da vida humana, quanto da existência da coletividade. O que é um ponto de tangência entre o direito-dever para com o meio ambiente equilibrado e o direito fundamental da dignidade da pessoa humana, uma vez que a saúde, a vida e outras dimensões inerentes à dignidade e à própria existência humana, não poderão ser realizadas sem adequadas condições ambientais.

A importância de configurar o liame do direito-dever ao meio ambiente equilibrado como um valor constitucional fundamental se refere ao tratamento dispensado pela Constituição a tal gênero. Diante da importância de tais direitos e garantias, indispensáveis à vida individual e social, têm garantida aplicação imediata, não dependendo de uma norma infraconstitucional para tanto¹⁰, aspecto que se espelha a certos gêneros de deveres ambientais. Ainda assim, é necessário destacar a relevância e importância dada ao direito-dever ao meio ambiente saudável, no contexto constitucional, para demonstrar seu patamar de garantia fundamental.

Pode-se constatar essa importância em diversos aspectos constitucionais, a começar pela sobreposição do interesse ambiental a outros direitos garantidos, com a imposição de limites à disponibilidade dos mesmos. Um destes direitos, que inclusive tem status de fundamental, é o da propriedade, elencado no art. 5º, inciso XXII, da CF; o direito à propriedade está textualmente limitado pela necessidade de atenção e respeito à sua função social, que é uma condição valorativa na qual se insere a preservação do meio ambiente, definida pelo art. 186, II, da CF, *in fine*. Outro direito constitucional vinculado pelo dever de preservar e proteger o meio ambiente é o direito de livre iniciativa, que precisa se conformar aos princípios gerais da atividade econômica, dispostos no art. 170, da CF, e que insere a defesa do meio ambiente como um destes princípios, pela redação posta no inciso VI do dispositivo constitucional.

Essa é uma indicação muito relevante, uma vez que o Brasil é um país capitalista e de economia aberta, que optou por impor ingerência constitucional sobre dois dos pilares fundamentais do Mercado e do sistema econômico, a eles sobrepondo o interesse ambiental. O que demonstra que a estruturação do Estado brasileiro se afasta da concepção dos estados liberais, em que a propriedade é absoluta, para se aproximar daquilo que poderia ser chamado

¹⁰ MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004, p. 147.

de Estado Democrático de Direitos Ambientais¹¹, para o qual a atividade econômica também deve ter seu ímpeto exploratório limitado, para assim equilibrar a relação desenvolvimento econômico versus preservação de recursos. Essa sobreposição demonstra profundamente o nível de vinculação dado ao direito-dever fundamental ao meio ambiente equilibrado, o alçando ao patamar de garantia fundamental. Neste ponto, cabe destacar que apesar de ser um dever mútuo entre indivíduos, sociedade e Poder Público, é a este último que recai maior responsabilidade neste dever, haja vista o poder de polícia que tem e os instrumentos estatais para promover a proteção ambiental.

Outra característica que ressalta a responsabilidade superior do Poder Público quanto à proteção ambiental, assenta-se no seu dever de dimensão intergeracional, pelo compromisso com as futuras gerações, uma vez que são os planos e as políticas públicas de Estado os instrumentos ideais para tal, uma vez que conseguem projetar ações e objetivos a longos prazos, abarcando múltiplos setores, com a necessária transversalidade de atuação ambiental. Tal perspectiva se conecta diretamente a um direito-dever de solidariedade, também chamado de direito-dever de terceira dimensão, pela classificação que concebe três períodos constitucionais distintos, marcados pelo reconhecimento dos textos políticos a certos direitos, que antes não eram constitucionalmente acolhidos.

Nessa concepção, os primeiros direitos tutelados constitucionalmente foram os relacionados às liberdades individuais, no espectro de direitos políticos e civis; a segunda dimensão acolheu os direitos sociais, culturais e econômicos, numa perspectiva mais próxima do Estado social de direitos; por fim, os direitos de terceira dimensão seriam aqueles encarados como de solidariedade, que tem abrangência transindividual e coletiva¹². Portanto, o dever abstrato para com o ambiente ecologicamente equilibrado tem natureza difusa, uma vez que se propõe o cuidado de bens que não são públicos e, nem mesmo, privados, mas comuns a todos. Esta nuance dá os primeiros indícios de que os bens ambientais, assim como os deveres ambientais fundamentais, encontram resguardo de sua tutela por meio da Ação Civil Pública, tal qual prevê o art. 129, inciso III, da CF.

Elementos absolutamente coincidentes são apresentados na fundamentação do uso da Ação Popular, tal qual prevê o art. 5º, LXXIII, da CF, mostrando que a própria constituição já vem apresentando instrumentos próprios para buscar do Estado o cumprimento de seus

¹¹ BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.) *Direito público sem fronteiras* [e-book]. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico – Políticas da Universidade de Lisboa, 2011. p. 861-885, p. 870.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p.59.

deveres ambientais constitucionais. Deveres que, conforme já demonstrado, se atrelam de forma indissociável dos direitos fundamentais de cidadania e de dignidade da pessoa humana, que se insere como fundamento da própria existência da República Federativa do Brasil, conforme dicção do artigo 1º, inciso II¹³.

Na esteira da tutela jurídica processual dos deveres fundamentais, é importante trazer a interpretação de Ives Gandra Martins quanto a uma divisão entre responsabilidades pelos deveres fundamentais ao ambiente, por ele parametrizadas na relação entre dois verbos: preservar e proteger. O doutrinador entende que se atribui ao Poder Público, sobretudo ao poder Executivo, a precípua responsabilidade de prevenção e preservação, uma vez que possui a estrutura da violência estatal, com poder de polícia para agir e promover a pretendida preservação. Do outro lado, à coletividade e, principalmente, ao Ministério Público, atribui o dever da proteção, na defesa do meio ambiente, por meio da vigilância, fiscalização e pela provocação do próprio Estado a agir, não só cumprindo seus deveres ambientais, mas também punindo aqueles que agem ao arrepio destes. Esse meio de provocação seria a Ação Civil Pública, que está expressamente prevista como atribuição do Ministério Público, servindo de instrumento para a proteção ambiental¹⁴.

Está consolidada e pacificada a condição do dever fundamental de preservação do meio ambiente, insculpido no art. 225, da CF, que atribui deveres que se ligam diretamente aos princípios fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, com condição normativa diferenciada, insuscetíveis de supressão ou esvaziamento por reforma constitucional¹⁵. Portanto, resta clara a responsabilidade do Poder Público de promover a preservação ambiental, sob a conduta dos gestores públicos do Poder Executivo; bem como o dever do Ministério Público de fiscalizar e de buscar a tutela jurisdicional do bem ambiental, estando garantida, inclusive, a tutela penal ambiental contra aqueles que desempenharem condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, conforme reza o parágrafo 3º, do mesmo art. 225, da CF.

As balizas constitucionais se puseram como lastros para a consolidação do Direito Ambiental no ordenamento brasileiro, não apenas dando um corpo às leis ambientais esparsas, anteriores à Constituição Federal de 1988, mas lhe atribuindo uma verdadeira alma, munida

¹³ GRINOVER, Ada Pellegrini. A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo. In: *Revista de Processo*. REPRO 96. Ano 24. Outubro-Dezembro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 09-26, p. 16.

¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1998, p.890-891.

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: estudo sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 148-149.

de bases para nortear a sustentabilidade. Para alcançar tal fim, é imprescindível que se dê início a uma “conversão” do próprio Estado, o fazendo aderir à lógica sustentável, começando pela responsabilização, verdadeira, daqueles que se apropriam da estrutura estatal sem qualquer compromisso com a preservação ambiental, unicamente voltados aos resultados políticos e financeiros da gestão pública.

II. Balizas Conceituais do Direito Ambiental para a Estruturação da Tutela Penal Ambiental

Depois das definições preliminares de meio ambiente e de Direito Ambiental, com o advento da Constituição Federal de 1988 e com a sistematização doutrinária entorno do tema, tornou-se possível um conceito mais profundo de meio ambiente, ainda que este não seja fechado e definitivo, em si mesmo. O meio ambiente não pode ser tomado como um conceito pronto e definitivo, justamente pela natureza dos bens que o compõem, que não são acolhidos nem como públicos e nem privados, uma amálgama que ganha contornos próprios dentro de circunstâncias históricas.¹⁶

De modo abrangente, pode-se caracterizar o meio ambiente como o espaço físico em que vivem os seres vivos, o qual se faz habitat destes seres e de todas as demais criaturas e sistemas ambientais, e que se fazem necessários e dependentes para sua coexistência. Há uma interação entre o lugar, os sistemas e os seres que habitam este espaço, criando através desta integração uma reunião equilibrada de condições essenciais e indispensáveis para a existência da vida como um todo, pela simbiose entre todos os vetores que compõem este habitat.

Esta primeira conceituação ainda fica muito presa à ideia de natureza estanque e isolada do homem, por este motivo é tão importante o entendimento trazido por José Afonso da Silva, mais próxima à realidade. Ele doutrina na direção de que o meio ambiente realmente é uma interação entre seres e ambiente, porém, os conjuntos relacionados incluem aspectos naturais, culturais e artificiais, devidamente agregados para propiciarem um desenvolvimento equilibrado e sadio da vida em todas as suas formas¹⁷.

A compreensão de meio ambiente proposta por Silva se mostra harmoniosa com os primeiros direcionamentos da legislação brasileira, mas complementando aquele conceito inicial, bastante sucinto, que dava linhas gerais quanto ao entendimento de meio ambiente e

¹⁶ COSTA, Beatriz Souza. *O gerenciamento econômico do minério de ferro como bem ambiental no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Fiuza, 2009, p.52-53.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7º Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 21.

de recursos ambientais, conforme a redação do artigo 3º, da Lei nº 6.938/1981. Seguem transcritas as definições encontradas na legislação, às quais a doutrina acrescentou as interações de ordem social e cultural, o que complementa e melhor traduz a concepção hodierna de meio ambiente, enriquecendo a interpretação da legislação e da principiologia inerente ao tema.

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, 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;

(...)

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.”

Em adição ao conceito mais amplo postulado por José Afonso da Silva e abarcado pela legislação nacional, Luis Paulo Sirvinskas menciona a relevância e a necessidade de considerar o meio ambiente do trabalho, âmbito que apresenta evidente conexão com a ordem cultural e artificial, dentro de uma sociabilidade em que o trabalho é parte inerente à vida. A partir desta definição doutrinária, pode-se estabelecer uma divisão¹⁸ do meio ambiente em natural, cultural, artificial e do trabalho, assim, cada ramo se destina a tutela de determinados bens e equipamentos próprios, de acordo com a proteção legal disponível em cada área.

A final consolidação do Direito Ambiental firmou-se nessa compreensão do ambiente, dando mais robustez aos princípios próprios da disciplina, indispensáveis e fundamentais para alcançar a tutela jurídica do bem ambiental, seja na esfera civil ou penal. Estes princípios se colocam como ponto de partida para a interpretação jurídica, são as muletas em que os operadores do Direito se apoiam para lastrear a hermenêutica, eles preparam e dispõem as fundamentações necessárias para interpretar questões pontuais sob uma visão global e orientada pelas urgências ambientais. Os princípios não precisam ser exclusivos de uma única ciência, como no caso dos princípios gerais. Objetivam servir de pilar de sustentação, para a construção jurídica que tutela a matéria.

A função dos princípios é facilitar o estudo e a apreciação de fundamentos dogmáticos do direito, para, desta forma, balizar a atuação tanto dos operadores do direito como dos que buscam o estudo da matéria. São pontos indiscutíveis e de aceitação geral da sociedade, tomadas como premissas incontestáveis no momento histórico, porém, como bem salienta

¹⁸ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 40.

Luís Paulo Sirvinskaskas, nada é absoluto, nem mesmo a verdade¹⁹, dependendo assim de parâmetros históricos para apresentar validade quase que absoluta. Eis a razão da importância de estabelecer um conceito geral e que seja extraído da realidade histórica vivida.

Embora exerçam tamanha força e poder dentro da valoração e da concepção jurídica, os princípios não podem ser aplicados diretamente aos casos em espécie, como uma regra jurídica normal. A aplicação dos princípios se dá pela correlação de seus conteúdos com a dicção das normas vigentes, constitucionais ou infraconstitucionais, isto para que se verifique o conteúdo valorativo diante de ponderação principiológica.

A partir daqui serão apresentados os princípios fundamentais do Direito Ambiental, dentro da temática da tutela penal ambiental, uma vez que o escopo da presente pesquisa é avaliar as perspectivas de responsabilização do gestor público, face a acontecimentos passados sob o âmbito de sua gestão e que possam ser considerados como crimes ambientais, cometidas por pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, o que será muito mais aprofundado no decorrer da dissertação.

O primeiro destes princípios é a contemplação de um ambiente ecologicamente equilibrado, de forma similar ao que foi postulado pelos princípios determinados na primeira convenção das Nações Unidas sobre meio ambiente, em Estocolmo (1972). O ordenamento brasileiro consagrou a valoração do equilíbrio ecológico do meio ambiente, de maneira expressa, atribuindo dimensão principiológica à busca do equilíbrio ambiental. Assim como os direitos e deveres individuais e coletivos encontrados no artigo 5º, da Carta Magna, o legislador constituinte incluiu, como já demonstrado, direitos e deveres fundamentais no *caput*, do artigo 225, relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 225. 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.

A sadia qualidade de vida descrita pelo texto do artigo constitucional supracitado é uma extensão natural do direito à vida e à saúde, bem maior e mais valioso para todos os seres humanos. Não é unicamente uma concepção material e física de sua existência, mas também ligada a um aspecto mais abstrato e subjetivo, que é a dignidade da vida, que não se concentra numa simples sobrevivência, mas sim num viver, com qualidade e perspectivas, para que seja permitida a busca da felicidade. Aqui, reside mais um conceito que não está completamente

¹⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 53.

determinado, e que se vale do ideal do que seria a condição ecologicamente equilibrada, pois não se mostra como parâmetro objetivo e, muito menos, estático, logo, é indicado ao intérprete do direito sempre ponderar as situações fáticas, tentando estabelecer uma delimitação do que representaria tal equilíbrio. As percepções deverão se dar sob um prisma de integração e correlação entre os diversos elementos que compõem aquele “recorte de meio ambiente”, não sendo cabíveis análises superficiais, de mera justaposição dos componentes envolvidos. Igualmente, o dever de preservação do Estado deve assumir este viés holístico e integracional, não podendo se render aos interesses políticos e financeiros que atuam sobre disputas ambientais.

Este princípio norteia e pauta a legislação infraconstitucional e até mesmo a interpretação das demais normas complementares do sistema legal brasileiro, para convergir com a orientação valorativa adotada pela Carta Política. Amparado justamente na transcendência das disposições ambientais constitucionais, atingindo o bem da vida, é que Antônio Cançado Trindade²⁰ classificou este princípio como uma verdadeira cláusula pétrea, assim como as demais previstas no artigo 60, § 4º da Constituição, por se mostrar efetivamente uma garantia individual de todos os brasileiros. Até porque, o desequilíbrio ecológico atinge diretamente a saúde, a vida e a dignidade dos indivíduos e da coletividade.

Justamente pela necessidade de manutenção de um equilíbrio, dentro de um sistema econômico capitalista, sobrevém um segundo pilar principiológico, denominado de princípio do desenvolvimento sustentável. Ele surge da noção integrativa de meio ambiente ecologicamente equilibrado, expresso no *caput*, do artigo 225 da Constituição, previamente citado, combinados com os aspectos de desenvolvimento econômico, previstos no artigo 170 da Constituição²¹. Avançar tecnológica e economicamente é preciso, porém, deve ser um progresso harmônico com a natureza para que as presentes e futuras gerações possam usufruir dos recursos naturais de forma plena e adequada. Apenas a racional e ponderada utilização das fontes naturais permite um equacionamento profícuo entre não esgotamento de matérias-primas e recursos com a lucratividade produtiva.

A sustentabilidade do desenvolvimento é um princípio que se propõe a readequar condutas, visando barrar a continuidade da lógica de crescimento econômico cego, a qualquer custo, como bem colocou Juarez Freitas²². A postura sustentável é aquela ecologicamente

²⁰ TRINDADE, Antonio A. Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 76.

²¹ 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,

²² FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum. 2011. p. 69.

responsável e segura, que jamais acarreta sacrifícios desproporcionais à vida. Não ignorando que toda a atividade humana resulta, de uma ou outra maneira, em impacto ambiental, mas sabendo que com bom senso e sem exacerbada ambição humana podem ser equilibradas estas duas necessidades da sociedade, crescimento (econômico e industrial) e preservação (ambiental e dos recursos), que não são antagônicas, mas sim duas faces de uma mesma moeda, interligadas e dependentes.

Esta interdependência é evidente ao ponto que o esgotamento de reservas naturais proporciona danos à coletividade, não somente por problemas ambientais e interferência na qualidade de vida, mas também com o encarecimento de todos os produtos e diminuição da capacidade econômica de todas as organizações. Com reflexos diretos no mercado de trabalho, aumento das taxas de desemprego e incremento de crises sociais. Por estes motivos, a devida e adequada utilização dos conceitos de desenvolvimento sustentável representam medidas lucrativas para toda a coletividade. Como bem salienta Luís Paulo Sirvinskas, todas as decisões²³, sejam de cunho político, econômico ou social, devem ter em sua concepção o viés ambiental, pois é assim que o desenvolvimento sustentável será implementado, se incorporando de forma orgânica às atitudes e escolhas humanas de modo geral, o que poderá concretizar uma verdadeira educação ambiental.

O princípio do desenvolvimento sustentável deve ser parâmetro constante nos atos da gestão pública, que diariamente usa as estruturas do Estado para fiscalizar e controlar atividades dos particulares, bem como para emitir licenças e permissões. Assim, o aparato governamental não deve ser um elemento de inviabilização da atividade econômica, porém, não pode perder de vista os princípios e os deveres ambientais, uma vez que a atividade econômica, que gera tributos, também pode ser fonte de degradação e dano ambiental, com os quais, gestores lenientes e corruptos, contribuem, devendo ser responsabilizados por suas condutas.

Na esteira da sociedade capitalista, o ordenamento não se limitou a parametrizar uma busca de desenvolvimento sustentável, também impingindo limitações a um dos pilares deste sistema econômico, a propriedade privada, que deve atender a uma função social e ambiental. Aqui, estabelece-se um terceiro princípio, o da função socioambiental da propriedade.

É fundamental recordar que a propriedade, desde o Código Napoleônico, recebeu um tratamento em condição de bem supremo, intangível e ilimitado. A propriedade privada era absoluta e incondicionada, em relação à fruição de tal direito pelo “senhor” do bem. Como

²³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 58.

primeiro avanço é possível verificar que este paradigma foi por terra, com a decisão dos constituintes de expressarem, de maneira inequívoca, na dicção constitucional que a propriedade está limitada, condicionado seu uso à prestação de uma funcionalidade para o bem-estar social.

Extrapolou-se a concepção clássica de propriedade, sem deixar de reconhecer e proteger a propriedade privada, o que ocorreu foi a socialização da finalidade da propriedade, mediante a relativização do direito de fruição, uso e gozo da mesma. Não pode servir a propriedade como instrumento de mera acumulação e especulação, vendo, neste instituto, uma ferramenta que permite incrementar o bem-estar e o desenvolvimento social, assim como bem postulou Carlos Maluf²⁴. Inclusive, os princípios do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade se incorporam, de forma que apresentam uma interligação muito profunda, uma temática que ainda é pouco explorada na realidade brasileira, sobretudo quando se contrapõe o agronegócio de monocultura com as perspectivas de reforma agrária para pequenos produtores rurais, voltados à produção de subsistência.

Desde o advento da Constituição Federal a propriedade só pode ser considerada legítima quando atender a sua função social²⁵, agindo como fator de progresso para a sociedade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

O progresso e o desenvolvimento do bem-estar só podem ser atingidos com o devido respeito aos preceitos de preservação ambiental, logo, de modo adicional à função social deve ser acrescentada outra função, a ambiental. Mediante o texto constitucional já poderia ser aduzida esta função ambiental, ainda que implícita, mas o Código Civil Brasileiro de 2002 apresentou uma redação que não deixa margem a dúvidas, explicitando o condão ambiental que a propriedade vem incorporando, conforme o artigo 1.228, §1º, do CCB:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

²⁴ MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 4.

²⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 168.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
(...)

É importante lembrar que estes condicionamentos de função socioambiental se destinam tanto à propriedade rural, quanto à propriedade urbana, com atenção as determinações do plano diretor municipal, assim como prescreve o artigo 182, § 2º da Constituição Federal.

Os três primeiros princípios elencados dizem respeito à compreensão geral de como o ordenamento encara o meio ambiente e em como a relação do homem e da economia devem se dar com o bem ambiental. Já, os próximos princípios a serem apresentados, se destinam a lastrear a aplicação do direito pelos operadores, na busca da tutela ambiental e na punição daqueles que promovem os danos ao ambiente. Logo, no arcabouço da aplicação de direito, para a promoção daquilo que se entende como tutela penal ambiental, parece interessante iniciar pela delimitação do princípio da prevenção.

Já faz alguns anos que ficou bem delineada a matiz diferenciada do princípio da prevenção, mas, ainda hoje, há profunda confusão por parte de operadores do direito, quando da aplicação de seus fundamentos, acabando por misturá-los e, por vezes, confundindo seu fundamento com as bases teóricas de outros princípios, como os de precaução ou de cautela, tomando-os, praticamente, como sinônimos. Ainda assim, parece mais do que sedimentada a diferença entre as bases principiológicas, em que é possível relacionar precaução e prevenção, tomando esta como gênero²⁶ das espécies precaução e cautela, já que prevenção induz a uma conotação mais ampla e genérica, abarcando dentro de si as duas formas mais especializadas.

A prevenção consiste em priorizar medidas que evitem o surgimento de atentados ecológicos, por meio de uma antecipação ao dano, assim reduzindo ou eliminando as causas geradoras de modificações ambientais nocivas, resguardando e evitando a degradação. O foco do operador do direito deve residir no momento pretérito à consumação de qualquer dano, destacando a simples existência de um risco para que o Estado intervenha e defenda a biodiversidade e os recursos naturais.

Esta preocupação anterior ao dano é perfeitamente compreensível diante da duvidosa efetividade da reparação, que não propicia uma perfeita recomposição, além de ser incerta e podendo muitas vezes representar um custo não só monetário como também social e

²⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 59-60.

ambiental, muito superiores aos que sobreviriam com ações de prevenção. Assim, o risco, dentro do espectro de suas ponderações circunstanciais, deve ser evitado, pois o retorno ao *status quo ante* é muito difícil ou mesmo impossível.

A incorporação deste princípio no Direito Ambiental Internacional se delineou, claramente, com a promulgação do princípio quinze da Conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável do Rio de Janeiro, no ano de 1992:

Princípio 15: De modo a proteger o meio-ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A adoção do princípio da precaução é ainda anterior à Convenção Rio/92, como pode ser visto na redação da Constituição Federal de 1988, em que já era adotada uma linha preventiva, no próprio artigo 225, § 1º, inciso IV, em que era exigido estudo prévio para permissão de instalação de obra ou atividade que pudesse oferecer risco de degradação ambiental, de modo a prevenir o dano.

Analogamente, cabe correlacionar o princípio da prevenção a tutela do Direito Penal Ambiental, devido ao elenco de atividades lesivas ao ambiente, tipificando-as para prevenir e proteger os conjuntos ambientais de forma mais eficiente do que por meras sanções administrativas e civis, haja vista a gravidade das sanções penais.

No âmbito da prevenção há uma exigência de que seja certa a danosidade de determinada atividade, uma real ameaça, cientificamente conhecida, já na seara da espécie interna à prevenção, a precaução, basta o desconhecimento científico quanto à possibilidade danosa. Havendo indícios de que o dano possa ocorrer, sem a certeza científica, já é válida a intervenção para precaver e evitar a ocorrência deste.

Por esta prerrogativa de ação em defesa ambiental é que pode ser invocada a máxima do “*in dubio pro ambiente*”²⁷, onde nota-se que a incerteza científica milita em favor do ambiente. Desta forma transfere-se, em certa medida, o ônus da prova ao interessado na liberação de qualquer atividade ou apuração do nexo causal de sua atividade com dano ambiental gerado, no caso de dúvida prevalece a defesa ao ambiente, negando liberação de licença ou permissão, ou considerando a atividade como danosa. Outra vez, cumpre destacar que é dever do Poder Executivo, dentro de suas atribuições, fazer levantamentos e buscar

²⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 167.

implementação de ferramentas iterativas de apuração, para aplicar o princípio da precaução em casos de incerteza científica.

Os ditames da precaução podem ser encontrados não somente na doutrina, mas também na legislação infraconstitucional que versa sobre a tutela ambiental penal, como podemos ver na lei 9.605/98, quando abordado o tema da poluição:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

(...)

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

O fomento de ferramentas que permitam o uso e a implementação do princípio da precaução para a concessão de licenças e liberações é muito importante, principalmente quando se percebe que, a inércia do Estado e a não vedação de atividade que conta com alguma incerteza científica quanto ao seu potencial danoso pode promover verdadeiros desastres ambientais. Pois, no momento em que surgir uma certeza quanto ao prejuízo causado pelas atividades questionadas já poderá ser tarde demais, até porque muitos ciclos orgânicos são somáticos e cumulativos, em que os danos estarão tão avançados que não será mais possível reverter o quadro, devido à natureza irreversível do dano ambiental. Isto evidencia a importância que este modelo preventivo tem para a coletividade, por meio da defesa antecipada, acautelando e assegurando a saúde ambiental, evitando prejuízos ecológicos.

Ainda que haja um grande espectro de possibilidades para se pensar a prevenção e a precaução dentro do mundo real, é importante lembrar que toda atividade humana e econômica representa algum impacto. Sabendo disso, é evidente que nem todo impacto será prevenido ou precaucionado, pois a existência da sociedade humana depende de certo nível de exploração dos bens naturais, assim, dentro de níveis e critérios razoáveis, é aceitável que seja promovida uma determinada “poluição”, que deve ser internalizada pelo poluidor. Nesta perspectiva, o ordenamento pátrio aderiu ao princípio do poluidor-pagador.

Este princípio tem bases em fundamentos econômicos de custos produtivos que devem ser internalizados no preço final do produto e também na redistributividade que pauta o Direito Ambiental. Os custos gerados no processo, aqui considerados, são aqueles que englobam medidas protetivas, de precaução, prevenção e redistribuição de custos da poluição,

que devem ser contabilizados pelo produtor²⁸, e não apenas uma responsabilização civil por eventuais danos ambientais.

Desta maneira pode ser percebida uma relação preventiva e repressiva, a primeira pela internalização dos gastos com cuidados ambientais devidos à produção, que pode importar impactos. Já, a repressão se dá com a percepção de que constatado um impacto, deve o responsável arcar com as despesas, como forma de punição.

No decurso da atividade produtiva de praticamente todos os bens há produção de dejetos, que devem ser descartados ou reaproveitados de forma adequada. Estes dejetos são as chamadas externalidades negativas, como Édis Milaré nomeia, atribuindo o título ao autor francês Michel Prieur. Diferentemente dos lucros obtidos pela atividade industrial, percebidos unicamente pelos produtores, as externalidades são partilhadas por toda a coletividade. A busca associada a este princípio é a responsabilização do produtor pelo custo negativo que compartilha com a sociedade.

De nenhuma maneira este princípio pode ser interpretado como uma permissão de poluir ou depredar, em contrapartida de um pagamento ou de uma mera recomposição dos danos causados, pois isto seria ir contra toda a fundamentação do Direito Ambiental. Há, na verdade, uma prevenção ao dano, uma tentativa de evitá-lo, gerando um incremento no custo de produção, assim será beneficiado o produtor que investir em processos mais limpos e com respeito às normas ambientais.

Este ônus gerado ao poluidor, que se responsabiliza pelos riscos associados à atividade produtiva, também deve ser compartilhado com o usuário do bem ou serviço oferecido. Pois este destinatário do produto se beneficia do uso dos recursos naturais e, conseqüentemente, ele também contribui com o financiamento das reparações necessárias ao impacto que ajuda a dar causa.²⁹

Na declaração resultante da Convenção do Rio de Janeiro, de 1992, há dois princípios que abarcaram a matéria do pagamento pela poluição gerada. Os princípios são os de número treze e dezesseis. Nos diplomas legais brasileiros, encontra-se respaldo para o princípio do poluidor-pagador ainda na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente³⁰, em seus artigos 4º,

²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. (Org). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011, p.68.

²⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 59-60.

³⁰ Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

inciso VII e 14, § 1º; além da redação constitucional, que no artigo 225, §3º, já trazia a previsão de reparação dos danos causados, o que está à parte das demais sanções civis, penais e administrativas³¹.

Ambos dispositivos deixam claro que as sanções penais, civis e administrativas serão aplicadas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, a aplicação de uma tutela não exime o poluidor de ser exigido para arcar com os malefícios que gerou à sociedade. Como bem colocou Gilberto Passos de Freitas "poluiu, pagou"³², não importa se vai recair uma sanção civil, penal ou administrativa, a recomposição é uma obrigação.

Aspecto relevante e que precisa ser aprofundado na realidade brasileira é que o princípio do poluidor-pagador tem um arcabouço muito mais preventivo e antecipatório ao dano ambiental e que não é tão explorado. Para o uso e aplicação adequada do princípio seria indispensável uma presença mais próxima do Poder Público para exigir transparência e informação quanto aos custos agregados ao preço, até mesmo para conscientizar consumidores.

Por fim, depois de exposta esta rede principiológica fundamental, torna-se possível falar de um princípio de responsabilidade penal ambiental, que dentro do ordenamento jurídico elenca o meio ambiente como um dos bens jurídicos mais importantes, inserido entre os valores sociais mais relevantes, ao ponto de merecer uma tutela protetiva superior, prevendo a responsabilidade penal ambiental de quem lesa ou expõe a grave risco o bem ambiental.

O Estado, como figura intervencionista e reguladora das relações estabelecidas dentro da coletividade, tem o dever de zelar pela sociedade e pela conservação dos bens e dos valores juridicamente mais importantes, evitando o dano e mesmo atos de violência contra estes. Neste sentido, o princípio da responsabilidade penal ambiental denota atos que atentem contra

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

³¹ § 3º - 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.

³² FREITAS, Gilberto Passos de. *Ilícito penal ambiental e reparação do dano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 45.

o bem ambiental, passíveis de repressão estatal, atribuindo penas que atinjam alguns dos “valores” individuais mais importantes, e que transcendem o patrimônio pecuniário.

A tutela penal ambiental faz muito sentido, uma vez que os atentados cometidos contra o bem ambiental resultam em danos mais abrangentes e amplos do que os crimes comuns, já que alcançam a coletividade, de forma geral, não apenas a indivíduos isolados. A degradação ambiental atinge vidas não humanas e sistemas atrelados aos ecossistemas afetados, bem como gera efeitos sobre gerações futuras, transcendendo o momento e o local do cometimento do ilícito. Por estes motivos a tutela penal, que é a *ultima ratio*, se mostra um dos meios mais eficazes para prevenir e reprimir as possíveis lesões ambientais. Assim, os fundamentos deste princípio se sustentam na criminalização do responsável pelo dano ambiental gerado ou pela exposição a risco de dano.

Este princípio tem aplicabilidade prevista na Lei n° 9.605/1998, com a imputação de responsabilidade penal tanto às pessoas naturais, quanto às pessoas jurídicas causadoras de dano ambiental, como fica claro pela análise conjunta dos artigos 3°³³ e 24³⁴, da predita legislação. A base constitucional de suporte à lei dos crimes ambientais se encontra no artigo 225, § 3°, da Constituição Federal, o que já havia sido mencionado, portanto há um amplo amparo à criminalização da pessoa jurídica e física, já que existe expressa previsão constitucional para tanto.

Para haver aplicação da responsabilidade penal ambiental ainda é preciso atentar para uma questão fundamental da tipificação, o conceito mais adequado de dano ambiental. Este dano normalmente se verifica pela poluição, no sentido mais amplo e genérico, que afeta a saúde e a devida qualidade de vida de toda a sorte de seres presentes no planeta, e também pela degradação ambiental, que reflete mudanças significativas na qualidade dos recursos naturais. Assim, a legislação prescreve definições de poluição e degradação ambiental muito deficitárias, por não abordar o dano ambiental em si, porém relevante para a aplicabilidade das tutelas ambientais, introduzidas pelo legislador no artigo 3°, da Lei 6.938/1981³⁵.

³³ Art. 3° As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

³⁴ Art. 24. A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

³⁵ Art 3° - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

De modo bastante rudimentar, o dano pode ser qualificado como qualquer nível de destruição de quaisquer dos recursos naturais, a ponto de virem a prejudicar o homem ou a natureza, como prescreveu Gilberto Passos de Freitas³⁶, estabelecendo um entendimento bastante didático e prático para perceber o que se configuraria como dano ao meio ambiente.

Amparados por estes princípios ambientais, fica bastante clara a atuação direta do Poder Público junto à dinâmica social, em que os gestores públicos do poder executivo têm um papel determinante. Assim, é fácil perceber que a condução da máquina estatal pode ser feita no sentido de proteger o meio ambiente, implementando aspectos da sustentabilidade, ou como mero instrumento político de poder, em que os interesses privados e econômicos se sobrepõem à sociedade e à vida, muitas vezes permitindo ou negligenciando o cometimento de crimes ambientais. Justamente para coibir condutas irresponsáveis e coniventes dos gestores públicos é que se mostra tão importante a responsabilização destes num âmbito que transcenda a mera responsabilidade civil, que não é capaz de reparar a totalidade dos danos, como já visto.

Com base em todos os princípios apresentados, sobretudo no da responsabilidade penal ambiental, e nos fundamentos jurídicos e doutrinários que os agrupam e sustentam, há condição concreta de delimitar a tutela penal ambiental. Começando pelo próprio entendimento atual de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental da pessoa humana, conforme a Constituição Federal dispõe, mediante interpretação conjunta dos artigos 225, *caput* e artigo 5º, § 2º. Pelo simples fato de ser um direito fundamental, a incidência de sanções penais são mais do que adequadas para prevenir e punir as agressões ao meio ambiente, pois, a tutela penal é a *ultima ratio*, agindo nos casos de maior gravidade, quando os atentados ao bem jurídico tutelado alcançam o ponto do intolerável, como bem salienta Édis Milaré³⁷.

Rotineiramente, são veiculadas pela mídia notícias de exploração descontrolada dos recursos ambientais, sem critérios ou cuidados, o que acarreta degradação dos ecossistemas e rareamento das fontes ambientais, sem haver, muitas vezes, uma resposta estatal efetiva para

-
- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
 - (...)

³⁶ FREITAS, Gilberto Passos de. *Ilícito penal ambiental e reparação do dano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 51.

³⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 844.

estancar esta chaga ambiental, criada pelo ímpeto desenvolvimentista, descontrolado e fomentado pelo sistema capitalista. A mesma mídia tem mostrado, inclusive, que gestores públicos defendem desregulamentações ambientais e extermínio de instrumentos protetivos já consolidados, justamente para beneficiar empresas poluidoras, que podem ter aumento de lucratividade com a exploração desmedida dos recursos naturais. Para atacar esta dilaceração ambiental, a sociedade civil pode buscar socorro nas três esferas jurídicas já indicadas, a administrativa, a civil e a penal, compreendendo que cada uma poderá corresponder a certo nível de eficiência, diante dos aspectos fáticos envolvidos.

Teoricamente, a tutela ambiental administrativa seria uma das mais eficientes formas de proteção preventiva³⁸, porém, acaba não alcançando esse potencial, por haver uma grande gama de agressões à natureza (muitas vezes não perceptíveis aos aparatos fiscalizadores) e por ser bastante complexo o controle e o policiamento do cometimento de infrações ambientais. O aparato estatal de controle esbarra em dificuldades por não ter profissionais suficientes e, também, por subaproveitamento dos recursos humanos existentes, que até possuem qualificação para fiscalizar, mas não recebem ferramentas ou suporte para tais atividades. Outro obstáculo mora na pressão promovida pelos poluidores de diversos setores produtivos, que agem desde a criação da norma ambiental com *lobbies* legislativos e, posteriormente, pela intimidação exercida sobre fiscais e sobre gestores.

A esfera civil, assim como a administrativa, também não atende inteiramente aos objetivos da tutela ambiental, em primeiro plano, por estar mais pautada na reparação do que na prevenção ao dano. Até porque, o posicionamento do julgador de qualquer demanda civil, costuma se definir com base nas provas de dano atual e concreto, posteriores à agressão, o que torna complexa a alteração desta lógica para casos ambientais, sem ter o conhecimento da real extensão de danos. Ademais, os danos são produzidos em cadeia e sobre múltiplos elementos dos ecossistemas, em abrangências de quase impossível mensuração, outro problema para o julgador sentenciar.

Devido às deficiências protetivas das tutelas administrativa e civil, acima expostas, quando se tratam de condutas mais graves, é imperiosa a incursão penal para tutelar o bem ambiental, o que deve ser implementado sempre que o risco ambiental exigir, e quando não for suficiente a aplicação dos outros ramos do Direito para resolver o problema. O Direito Penal representa a última alternativa jurídica de tutela do ambiente, e não é apenas pela relevância deste bem jurídico tutelado, mas também pela eficiência das sanções penais, tendo

³⁸ FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 4º Ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 123.

em vista os efeitos gerados pelo estigma do processo penal, que exerce uma repressão profunda e vinculativa, que não se repete nas demais esferas tutelares do ambiente. Assim, pode ser verificada a atenção a dois dos princípios fundamentais do Direito Penal, por se aplicar subsidiariamente aos demais ramos do Direito e pela fragmentariedade, sendo aplicado apenas às condutas antiambientais mais graves, que colocam em risco a sociedade e o ser humano, como acentua Édis Milaré³⁹.

Hodiernamente não há dúvidas quanto à importância das questões ambientais, tanto pela importância da aplicação dos recursos naturais na sobrevivência humana quanto pela sua valorização no seio do corpo social, consciente da necessidade de uma harmônica convivência entre homem e ambiente. Assim, garantir a sanidade ambiental por meio de sanções penais é atender a requisitos que extrapolam a simples lei positivada, até mesmo se aproximando do chamado Direito Natural, que compreenderia um corpo de direitos que seria anterior ao direito estatal e às legislações positivas.

A criminalização de condutas ambientalmente lesivas pressupõe a cominação de uma pena correspondente a condutas humanas tipificada, portanto, frente às penas previstas na legislação penal ambiental brasileira, é possível estabelecer algumas reflexões e conclusões acerca da finalidade das penas cominatórias. Pela vocação preventiva da tutela penal ambiental e pela extensão das penas previstas, há um forte indício de que a finalidade das penas não tem tanto caráter retributivo, mas sim repressivo e preventivo, pela intimidação dos potenciais ofensores.

A intimidação gerada pela pena diz respeito à função de prevenção geral positiva, tendo um efeito pedagógico e exemplificativo sobre a sociedade, pela punição daqueles que infringem as normas vigentes. O restante da sociedade percebe que as atividades tipificadas pelo ordenamento jurídico realmente são fiscalizadas pelo Estado e devidamente punidas.

Em complementação à prevenção geral, ainda há o aspecto específico positivo, que se destina ao contraventor punido, que receberá uma pena de acordo com o prejuízo gerado, condizente com sua conduta e com o grau de periculosidade que representa para a sociedade. Assim, será aplicada pena que lhe permita compreender o valor do bem afetado pela conduta, exercendo através de sanções diferentes da tradicional privação de liberdade uma reeducação ambiental do agressor.

De plano, nota-se que a responsabilidade penal por crime ambiental tem um caráter personalíssimo, sobretudo no que se remete à pena, mas o foco de interesse da pesquisa não

³⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 848.

está nos casos de crimes cometidos por indivíduos ou por condutas meramente culposas. A intenção é se aprofundar na possibilidade de responsabilização penal do gestor público em casos de cometimento de crimes ambientais por entes morais, as grandes corporações, que conseguem se beneficiar econômica e financeiramente do dano ambiental ou da exposição de risco ambiental, situações em que, muitas vezes, há algum grau de conivência do Poder Público, que também auferem benefícios financeiros, seja pela corrupção ou pela arrecadação de tributos sobre a atividade danosa das empresas.

No aprofundamento do tema, é importante estabelecer parâmetros conceituais mais precisos, usados na legislação e na literatura do Direito Ambiental, esclarecendo e delimitando o léxico e os instrumentos jurídicos, que serão largamente mencionados.

Começando pela delimitação do bem jurídico, que é delineado por Hans Welzel⁴⁰ como aquele valor vital, indispensável aos indivíduos ou à comunidade e que, por seu significado para o corpo social, recebe um tratamento especial do ordenamento jurídico, que cria instrumentos para proteger e blindar o bem de possíveis ameaças. Dentro desta conceituação se acentua a preocupação legislativa e constitucional brasileira⁴¹, com a previsão da proteção penal do meio ambiente, o que já demonstra ser o meio ambiente um bem jurídico autônomo (dentro de um espectro holístico e integrativo, que percebe esse bem em sua abrangência de múltiplas e complexas relações ecológicas e sistêmicas).

Este bem jurídico não se constitui como um bem ou uma propriedade pública e nem privada, pois apresenta um caráter diferenciado e comum a todos, dizendo respeito a toda coletividade, o que assevera ainda mais a necessária aplicação do Direito Penal para cuidar do meio ambiente e zelar por seu equilíbrio. Afinal, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de todos e está intrinsecamente ligado à tênue e complexa equação biológica que permite a vida, em todas as suas formas, mas principalmente a existência humana na Terra⁴², como acentua Gilberto Passos de Freitas.

No caso dos crimes ambientais o bem jurídico primeiramente protegido é o meio ambiente, em todos os seus quatro aspectos: natural, artificial, cultural e do trabalho. Para os fins da presente pesquisa, apenas serão analisados os crimes ambientais que tiverem preponderante relação com o aspecto natural, embora, haja uma interligação deste com os demais, mas que não vem ao caso para o presente estudo.

⁴⁰ WELZEL, Hans *apud* MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 851.

⁴¹ Artigo 225, § 3º, da Constituição Federal.

⁴² FREITAS, Gilberto Passos de. *Ilícito penal ambiental e reparação do dano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 108.

Neste ponto, para a continuidade do estudo da tutela penal ambiental, é necessário delinear e aprofundar o entendimento sobre o que pode ser tomado como dano ambiental, para atrair a tutela penalista. Alguns teóricos do Direito Ambiental apontam como uma das grandes dificuldades da matéria a falta de uma definição precisa de dano ambiental, como na opinião de Paulo de Bessa Antunes. Ele indica como uma das causas desta deficiência o fato da Constituição não ter elegido um conceito técnico-jurídico de algo ainda mais basilar do que dano ambiental, o conceito de meio ambiente, que ainda se encontra em aberto, como já foi referenciado anteriormente, dependente de considerações doutrinárias a cerca de sua definição. Em vista desta ausência conceitual, Édis Milaré considera que o dano ambiental vem a ser uma lesão aos recursos ambientais, que gera uma degradação reflexa tanto do equilíbrio ecológico quanto da qualidade de vida⁴³, de forma consonante ao que preceitua Gilberto Passos de Freitas em sua obra⁴⁴.

O dano ambiental é diferenciado dos demais danos conhecidos no sistema jurídico, como o moral e o patrimonial, pois não se trata de apenas uma lesão individualizada, tendo uma abrangência maior, de forma difusa, com uma pulverização de vítimas e de bens afetados. Ainda que possa ser concretamente identificado um foco específico, com uma população determinada que tenha sofrido diretamente os prejuízos de um dano, todo o restante da coletividade, não só a humana, será onerada mesmo que indiretamente. Há uma ambivalência na lesão, pois atinge de forma ampla toda a coletividade e de uma forma restrita os interesses pessoais de quem foi lesado diretamente, com um prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial concreto, gerado por uma conduta antiecológica. Dessa maneira, a reparação do dano em sua forma ampla se dá por meio de indenização destinada a fundos que custeiam a reconstituição e recuperação dos bens atingidos, já o dano restrito não afasta a reparação do dano ambiental, mas enseja recomposição do patrimônio individual vitimado.

Embora o dano ambiental tenha aspectos muito particulares ainda guarda alguma semelhança com os dois danos jurídicos clássicos, o moral e o patrimonial, pois a lesão pode atingir o patrimônio concreto ou os bens extrapatrimoniais da sociedade. O dano concreto é mais simples de ser compreendido, justamente pelo fato de ser fruto de uma degradação ambiental, fisicamente perceptível e qualitativamente verificável, já o extrapatrimonial

⁴³ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 735.

⁴⁴ FREITAS, Gilberto Passos de. *Ilícito penal ambiental e reparação do dano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 51.

caracteriza o dano moral ambiental coletivo, por ser uma adversidade que atinge o bem-estar de toda a sociedade, afetando uma pluralidade indefinida de indivíduos⁴⁵.

Em qualquer das dimensões do dano ambiental, esbarra-se em outra dificuldade prática na busca de reparação, e que tem reflexo em todas as esferas da tutela do Direito Ambiental, a já comentada complexidade de valoração e mensuração do dano causado. Dificuldade imposta pela natureza estrutural sistêmica do meio ambiente, sendo praticamente impossível verificar a extensão e a abrangência das sequelas derivadas da ocorrência danosa, não somente por serem bens naturais, essencialmente difusos, mas, também, pela natureza dos bens ecológicos, que possuem valor em si mesmos, não cabendo mera fixação de um preço de mercado, estabelecido por oferta e demanda. Por estes motivos, o esforço de reparação pode nem mesmo conseguir vislumbrar a totalidade do dano, inclusive, em muitos casos, somente pelo transcorrer do tempo é que a real dimensão da lesão se revela para que a eficácia das medidas de recuperação adotadas possa ser avaliada, através do levantamento de dados biológicos, científicos e populacionais, referentes aos recursos atingidos, posteriormente ao dano sofrido. Conforme leciona Paulo de Bessa Antunes⁴⁶, é neste aspecto de preocupação com ecossistemas destruídos e descargas de rejeitos industriais já lançados no meio ambiente que o fundamento do Direito Ambiental se perde, pois, sua ação não deveria se dar após o dano, de forma reativa, mas sim, preventivamente, evitando que algum dano seja produzido.

A partir da constatação do dano ambiental, com a comprovação de autoria e do nexo causal entre a atividade ou conduta lesiva e o dano previsto na lei, já cabe a responsabilização do causador. A responsabilização pode ser buscada através da tutela na esfera civil, administrativa e/ou penal, sendo que a incidência de uma das tutelas em nada afeta a aplicação das demais, tendo em vista que são independentes e em muitos casos complementares.

Quando cometido por grandes companhias, o crime ambiental tende a ter repercussões igualmente grandes, com danos ambientais muito severos e com taxas de lucratividade muito altas, as quais foram o incentivo dos dirigentes empresariais na assunção dos riscos da ocorrência dos danos e, conseqüentemente, do cometimento do crime. Nestes casos, é muito difícil que o Poder Público não tenha tido algum nível de contato com as atividades potencialmente danosas dessas companhias, seja na expedição de licenças ou na averiguação

⁴⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 737-738.

⁴⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. Dano Ambiental. In: MILARÉ, Édis(Org.); MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). *Direito ambiental: responsabilidade em matéria ambiental*. V.5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 384.

de fiscalizações rotineiras, portanto, a consumação do crime e a ocorrência do dano ambiental, provavelmente, só tenham se concretizado graças ao não cumprimento dos deveres constitucionais ambientais do Poder Executivo, o que deve ensejar uma responsabilização no âmbito penal, reforçando a função preventiva geral positiva da pena.

No Brasil, pode-se falar de uma legislação penal ambiental, que remonta há mais de meio século, mas que vem ganhando um pendão menos patrimonialista e mais ecológico, desde a promulgação da Constituição Verde. O embasamento legal da tutela penal ambiental começou a ganhar corpo a partir do advento da Constituição Federal em 1988, pelo texto do artigo 225, §3º, com a previsão de sanções penais para punir lesões ambientais. Tal determinação exigiu uma adaptação rápida da legislação ambiental infraconstitucional, requerendo desta maior firmeza⁴⁷. Apesar da base constitucional, a legislação existente não atendeu, prontamente, as exigências e levou bastante tempo para se adequar, o que ocorreu apenas com a promulgação de uma nova lei, que definiu as atividades e condutas lesivas ao meio ambiente, especificamente, com a previsão das respectivas sanções. A chamada Lei de Crimes Ambientais, de nº 9.605/1998 demorou praticamente uma década para surgir e foi a partir dela que se estabeleceram os conceitos mais claros de crime ambiental, como conduta típica, violadora da lei dos crimes ambientais e culpável, conforme definição de Gilberto Passos de Freitas⁴⁸.

A Lei dos Crimes Ambientais prestou valioso serviço à tutela penal e administrativa do meio ambiente, por reunir diversos dispositivos que anteriormente se encontravam em legislação esparsa e tecnicamente deficiente. Estabelecendo num único diploma uma organização e uma sistematização dos principais crimes ambientais, com estabelecimento de uma escala crescente de penalidades que partem de uma simplória advertência, como a mais branda das penas, até as de privação de liberdade. Outro importante aspecto ressaltado neste diploma foi a regulamentação da responsabilidade penal da pessoa jurídica, devido a sua atividade lesiva, conforme a Carta Política já previa.

Ainda que a Lei nº 9.605/1998 tenha significado um avanço substancial para a tutela penal ambiental, é preciso dizer que nela não estão previstas todas as possíveis condutas contrárias ao ambiente, criminalmente puníveis. Ainda restam normas penais ambientais em outras leis, inclusive anteriores à Constituição e que não foram revogadas, as quais recebem um tratamento mais orgânico e sistêmico, pela incorporação dos princípios ambientais, antes

⁴⁷ MAGALHÃES, Juraci Perez. *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998. p. 67.

⁴⁸ FREITAS, Gilberto Passos de. *Ilícito penal ambiental e reparação do dano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 114.

elencados⁴⁹. Pela manutenção desta diluição da legislação penal ambiental houve críticas por parte de alguns operadores do direito e de alguns doutrinadores, que viam na Lei dos Crimes Ambientais a chance de pôr fim à pulverização legislativa, estabelecendo assim uma organização e sistematização plena.

Conforme já pontuado, não há uma definição ou um conceito fechado e determinado de dano ambiental, portanto, impera destacar que no âmbito penal ambiental pode-se estar frente a crimes de perigo ou de dano. Quando estudado o crime ambiental, fica notório que o bem jurídico tutelado se encontra, idealmente, mais próximo do “perigo” do que do “dano”, pois a preocupação deve ser em evitar a ocorrência do dano, privilegiando a prevenção às condutas lesivas, e enfatizando a repressão⁵⁰ de atos preparatórios, com uma antecipação ao dano. Neste diapasão, a Lei nº 9.605/98 consagra os princípios da prevenção e do poluidor-pagador, buscando, precipuamente, evitar a atividade antiecológica, porém, caso não haja mais condições de impedir o dano, a busca passa a ser pela reparação deste e pela minoração de seus efeitos, com recomposição civil e sanção penal ou administrativa, conforme for a previsão legal para a conduta do infrator.

Os crimes de perigo se apresentam pela simples expectativa de dano, se coadunando com os crimes formais, sendo suficiente a conduta lesiva, mesmo que não se produza o resultado de dano, pela consumação da lesão ambiental. Estes delitos de perigo são divididos em dois grupos distintos, os crimes de perigo em concreto (próximos ao conceito de crime material) e os de perigo em abstrato. O primeiro tipo se dá pela avaliação pontual, perante um caso concreto, e se configura apenas quando se demonstra que o bem jurídico efetivamente foi posto em perigo, já o segundo tipo se dá pela simples adoção de um comportamento que esteja descrito na norma penal ambiental, sem que haja efetiva exposição do bem a perigo, a mera conduta do agente, conforme o tipo, já basta para configurara o crime.

Como já dito, a finalidade da lei ambiental é prevenir o dano, por este motivo considera-se a classe do perigo em abstrato a morada do tipo penal ambiental mais condizente com o princípio preventivo, que antevendo a lesão reprime e inibe as condutas preparatórias. Afinal, o dano, depois de consumado, representa um malefício tão grande ao ambiente e à sociedade que a reparação se torna muito difícil ou mesmo insuficiente, pois o

⁴⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 847.

⁵⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 671.

restabelecimento do estado anterior pode ser impossível⁵¹. Por este motivo, o perigo em abstrato que é tão questionado pela doutrina criminal clássica se transformou numa realidade necessária e amplamente aplicada pelo legislador moderno, não só no Direito Ambiental, mas também na previsão de crimes financeiros.

III. Alternativas de Responsabilização do Gestor Público em Face das Atividades Criminosas Desencadeadas por Pessoas Jurídicas

A tutela penal ambiental precisa observar o princípio da fragmentariedade, assim, apenas poderá ser aplicada nos casos em que houver grave ameaça ao bem jurídico tutelado, pela conduta lesiva do agente. Não se prestando a intervir naquelas situações menores⁵², em que as demais esferas de responsabilização são profícuas e eficientes. Por ser destinada à proteção do meio ambiente nos casos mais relevantes e de maior risco à natureza é que o Direito Penal precisa se ocupar com as atividades das pessoas jurídicas de Direito Privado, pois suas atividades são as que oferecem maiores riscos ambientais, além de terem uma capacidade econômica que permite análises econômicas que podem indicar vantagem patrimonial na prática de condutas antiecológicas.

A criminalidade vem evoluindo, se moldando aos novos tempos e não se restringindo aos delitos clássicos previstos pelo Código Penal, atingindo patamares diferenciados, não se atendo apenas aos crimes contra o patrimônio ou contra a pessoa. A maior parte das novas modalidades delituosas se conformou para o fim de obtenção de vantagens financeiras e aumento de ganhos, onde as grandes indústrias e corporações se mostram instrumentos bastante interessantes. Haja vista que as estruturas complexas e intrincadas das empresas, ocultadas pela máscara da pessoa jurídica, se tornam bons refúgios para criminosos que pretendem lucrar por meio de suas condutas inescrupulosas, seja no âmbito econômico, ambiental ou tributário. Se valendo de uma identidade jurídica para maquiar atos criminosos e para ocultar as pessoas físicas por trás destes. Além disso, a força política atrelada aos enormes montantes de dinheiro movimentados pelas empresas acaba sendo um atributo que aproxima gestores públicos corruptos ou mal-intencionados das atividades antiecológicas, de sorte que tem uma participação ainda que indireta no cometimento de crimes ambientais, que

⁵¹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 739-740.

⁵² SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 665.

precisam ser responsabilizados, mesmo que não seja pela tutela penal ambiental mais comum, mas por outros meios.

Pelos motivos já elencados, Édis Milaré afirma que o legislador, ao prever a responsabilização da pessoa jurídica, tinha o intuito de penalizar e punir o criminoso certo⁵³, aquele que lucra e mais agride o ambiente com sua atividade, não apenas o mais humilde, pois é a pessoa jurídica, na busca do lucro que gera a real devastação. As condutas isoladas das pessoas físicas até ferem os ecossistemas e geram impactos, mas é o dano produzido em larga escala que interessa e preocupa o Direito Penal Ambiental.

Esta nova dimensão do crime ambiental, com atuação ativa de empresas já estava prevista pelo texto constitucional e uma clara demonstração de seu acolhimento foi a expedição da Lei dos Crimes Ambientais em 1998, para regulamentar a tutela penal ambiental, reconhecendo nas pessoas jurídicas a figura do poluidor, e provavelmente o mais voraz de todos. Principalmente as pessoas jurídicas de Direito Privado, já que são essas, excetuando as fundações, que tem por fim último o lucro, ambicionando aumento de seus ganhos sem calcular os danos que podem estar causando à coletividade, apenas enfatizando as cifras e os resultados contábeis.

Houve uma mudança na compreensão que o legislador tinha sobre os atos predatórios, pois percebeu que as pequenas atividades degradantes do meio ambiente, anteriormente exercidas por pequenos grupos ou por pessoas isoladas, passaram a ser integradas e cometidas massivamente, tornando o crime ambiental corporativo, numa dimensão em que a exploração ambiental foi industrializada e organizada para maximizar os lucros.⁵⁴

Mesmo neste contexto de progressiva degradação ambiental e de indiscriminada utilização dos recursos ambientais, em que a pessoa jurídica se mostra o agente mais participativo nos atos de poluição e degradação, se beneficiando de suas atividades lesivas, ainda há algumas divergências quanto à responsabilização da pessoa jurídica. Cada vez há menos adeptos às correntes doutrinárias que sustentam impedimentos para a penalização destes entes jurídicos, sobretudo quando se analisa o posicionamento da jurisprudência, que ao longo dos últimos anos vem relativizando algumas exigências formais que inviabilizavam a responsabilização penal dessas, como era o caso da obrigatoriedade da dupla imputação, com a indicação dos dirigentes da pessoa jurídica que tomaram as decisões que levaram ao cometimento do crime ambiental, usando o ente moral para tal.

⁵³ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.p. 857.

⁵⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 685.

Por outro lado, no que se refere à pessoa jurídica de direito público e seus gestores, a questão permanece ainda muito mais intrincada e controversa, de forma que há poucos subsídios para a responsabilização penal daqueles que não cumprem com os deveres constitucionais ambientais de preservação, quando estão revestidos do poder do cargo ou função pública. Razão pela qual é preciso pensar em meios alternativos para a responsabilização destes agentes públicos, que diante de ações ou omissões, contribuem com as pessoas jurídicas de direito privado para o cometimento de crimes ambientais. Os conceitos e princípios da tutela penal ambiental já demonstram o nível de gravidade das condutas para que estas sejam caracterizadas como crimes ambientais, portanto, nada mais justo que haver uma responsabilização dos gestores públicos que tenham contribuído para tal crime, ainda que isto não se dê no âmbito propriamente penal, mas com sanções que tenham esta natureza penal, ainda que aplicadas nas esferas civil e administrativa.

Para abrir o tema da responsabilização do gestor público, em face de crimes ambientais, é necessário partir do entendimento de quem é essa “pessoa”, onde ela se insere e qual é a delimitação da sua ação para que possa ser ventilada sua responsabilização, frente ao cometimento de crime ambiental.

Estas respostas iniciais estão postas em obras de Direito Comercial, Direito Administrativo e Direito Civil, que, de maneira bastante sucinta, levam a uma direção comum, de que a pessoa jurídica é uma organização, de cunho social, que visa reunir esforços e capacidades para atingir um objetivo específico. Para estabelecer o conceito mais particular da pessoa jurídica de Direito Público ainda é necessário ir mais fundo, extrapolando o entendimento comum e entrando na análise de algumas das teorias que definem a natureza jurídica deste ente.

Os aspectos da definição da natureza jurídica dos entes morais se mostram ainda mais relevantes quando se verifica que foi pela aderência a novas proposições teóricas dessa natureza que alguns doutrinadores brasileiros mudaram seu posicionamento, passando a acolher a possibilidade de responsabilizar penalmente pessoas jurídicas, tanto de direito privado quanto público. Usando como fundamento teorias mais modernas, deixando a tendência antiga da teoria ficcional e aceitando as teorias realistas. Na doutrina contemporânea há várias fontes teóricas para tais definições, mas a mais favorável à penalização da pessoa jurídica é a da realidade objetiva, que entende tais entes como realidades sociológicas, munidas de vida própria⁵⁵, ainda que vinculadas à administração

⁵⁵ VIANA, Marco Aurélio S. *Curso de Direito Civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, 7v., v.1.

pública e ao próprio Estado. Portanto, acabam sendo os gestores públicos não apenas as pessoas empossadas em cargos públicos eletivos, mas todos os que têm posição de gerência e comando sobre as ações estatais promovidas.

Na doutrina jurídica, há correntes divergentes, sendo que parte entende impossível a responsabilização penal da pessoa jurídica de Direito Público, pautando seus óbices nos argumentos de que não tem como existir fins ilegais nos atos de entes públicos, assim como, seria impossível se beneficiarem de crimes ambientais, requisitos indispensáveis para a caracterização de uma responsabilização penal do ente.

Inclusive, alegam dificuldade evidente para atribuir uma pena aplicável, pois a punição ao Estado acabaria por configurar um *bis in idem*, aglutinando a punição que geraria reflexo sobre toda a sociedade com a degradação ambiental praticada, que igualmente atinge esta sociedade.⁵⁶ Além destes argumentos, há outros pontos que são alegados para defender a impossibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas de direito público, apesar de haver uma corrente que entende viável tal responsabilização penal, face ao crime ambiental. O dissenso existe, mas as dificuldades e as fragilidades argumentativas envolvidas para sustentar a responsabilização da pessoa jurídica de direito público são notórias, além do mais, a responsabilização do ente moral não seria garantia de responsabilização do gestor público, o qual, de fato, não cumpriu com a obrigação e com o dever constitucional de preservação ambiental, tendo sido omissos ou agindo de forma desonesta, valendo-se do cargo ou função que ocupava, no domínio das estruturas e poderes estatais.

Nesta senda é que se faz tão importante redirecionar o foco para a responsabilização dos gestores públicos, que possam ter contribuído ou mesmo não ter impedido o cometimento de crimes ambientais. Afinal, o ente público não age por conta própria, mas sim por meio das decisões daqueles que estão nas posições de comando dos órgãos e entidades estatais.

Para os fins de punir e alcançar o gestor público, que concorre ou que não impede a execução de crime ambiental, é fundamental lembrar alguns pontos já vistos, como a indicação de Ives Gandra Martins, que atribui ao Ministério Público o importante dever de proteção, na defesa do meio ambiente, por meio da legitimidade processual para propor a Ação Civil Pública, a qual poderia ser conjugada com os atributos da lei de improbidade administrativa, para o fito de uma responsabilização sancionadora punitiva do gestor (efeito penalizante, mas não na esfera criminal).

⁵⁶ SHECARIA, Sérgio Salomão. *Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica*. São Paulo, RT, 1998, p. 142.

Assim, surge uma perspectiva diferente, em que, pelo uso da lei de improbidade administrativa, seria possível vincular o gestor, o responsabilizando pelo não cumprimento dos deveres constitucionais ambientais de preservação, tendo por meio deste descumprimento contribuído para o cometimento de um crime ambiental, por algum ente moral privado, o que, normalmente se dá sob um pano de fundo de benefícios e vantagens que também beneficiam a gestão pública, seja por aumento de arrecadação ou por ganho de capital político. Este caminho alternativo se filia a ideia de que os atos do gestor se puseram em violação ao princípio da moralidade pública, insculpido no art. 37 da Constituição Federal⁵⁷. Assim, por meio da lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, se estabelecem os parâmetros que permitem observar quem seriam os agentes públicos capazes de praticar atos de improbidade, especialmente os gestores (agentes políticos), que são as figuras mais atuantes nos casos de crimes ambientais cometidos por pessoas jurídicas.

Estas balizas iniciais, acerca de quem pode praticar atos de improbidade administrativa e quem seriam os sujeitos ativos reputados como agentes públicos, estão nos três primeiros artigos da referida lei. Para o escopo desta pesquisa, o interesse se depositará sobre os chamados gestores públicos que se caracterizam como agentes políticos, justamente pelo poder de pressão e de influência que estes possuem, com maiores atribuições discricionárias e decisivas.

Importa registrar que o STF, por meio da apreciação da Reclamação 2.138-DF, havia entendido que a Lei de Improbidade não se aplicaria aos agentes políticos submetidos expressamente, pela Constituição Federal, a regime especial de responsabilidade, insculpido no texto dos artigos 52, incisos I e II; 102, inciso I, alínea c; e 105, inciso I, alínea a, sendo que estes se submeteriam exclusivamente à regulação da Lei nº 1.079/1950⁵⁸. Posteriormente, houve alteração de tal entendimento, diante do julgamento da questão de ordem proposta na Ação Penal 937, quando a Corte do STF decidiu que tais prerrogativas de foro se restringem a crimes praticados no cargo e em razão deste, portanto, a competência para processar e julgar ações penais não seria mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que fosse o motivo. Diante de tal alteração de entendimento, não é mais inerente a percepção de que eventuais improbidades administrativas seriam absorvidas pelo chamado crime de responsabilidade, sendo possível um duplo regime

⁵⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Ação civil pública, improbidade administrativa e políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 855.

⁵⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 76.

sancionatório, ao qual a única exceção em matéria de improbidade seria referente aos atos praticados pelo Presidente da República, nos termos do art. 85, V, da Constituição Federal.

Ainda que tenha havido a referida mudança no entendimento do STF, a presente pesquisa se direcionará à averiguação das possibilidades de responsabilização dos agentes políticos submetidos à lei de improbidade e que ocupam cargos de prefeitos, secretários municipais, secretários estaduais, vereadores e deputados, diretamente ligados a mandatos eletivos, não fazendo diretas ponderações acerca de ministros de Estado. O estudo não abrangerá tal categoria de agentes para evitar generalizações que possam acabar sendo apenas especulativas, quando analisadas fora de um caso concreto, até porque, é possível haver atos ou omissões de ministros de Estado, por exemplo, que se vinculem diretamente a ato do Presidente da República, configurador de crime de responsabilidade, o que atrairia, ainda que em tese, a investigação para a órbita do foro especial atribuído ao Presidente da República, e talvez até um eventual processamento. Por esta razão, opta-se por não entrar neste âmbito de investigação, passível de polêmica ou mesmo de interpretações distintas, caso a caso.

Depois de estabelecida a primeira delimitação sobre o tema da improbidade, aqui adotada, é importante averiguar que tipo de ato dos agentes públicos pode se apresentar como descumprimento do dever de preservação ambiental e de improbidade administrativa, contribuindo ou permitindo o cometimento de crime ambiental. Para esta apreciação é necessário atentar que os crimes ambientais têm uma lei própria, na qual a maioria dos crimes está listada. Esta lei é a de nº 9.605/98, que serve de esteio para a primeira averiguação, a de que uma pessoa jurídica de direito privado cometeu atos típicos de crime de dano ambiental ou de perigo de dano.⁵⁹ Quando se verifica a ocorrência de conduta ambiental criminosa, haverá o desenrolar de investigação e de responsabilização da pessoa jurídica no âmbito penal, mas isto não afasta a possibilidade da responsabilização nas demais esferas jurídicas.

O crime ambiental, em si, já demonstra a gravidade dos fatos, e havendo indícios de que o Poder Público, por omissão ou por ação de agentes, contribuiu para a ocorrência dos fatos, passa a ser necessária a investigação mais profunda do caso, para apuração e identificação de “culpabilidade” do gestor público que tenha, no exercício de suas atribuições administrativas, feito má condução da coisa pública, com grave culpa ou dolo, no intento de cometer atos ímprobos (imorais, desleais ou desonestos), os quais tenham contribuído no ataque ao bem jurídico tutelado, o meio ambiente.

⁵⁹ CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. *A culpabilidade nos crimes ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008. p. 15.

Para fins explicativos, é importante registrar que o presente trabalho direciona sua investigação à aplicação de estratégias de responsabilizações por improbidades administrativas, no âmbito de incidência da lei sobre os agentes públicos que, no exercício de suas funções, tenham propiciado, por ação ou omissão, condições para a ocorrência ou para o não impedimento de crime ambiental, cometido por pessoas jurídicas de direito privado. Os crimes ambientais possuem um rol bem delimitado, na legislação antes citada, o que não se replica na esfera de atuações dos agentes públicos, que venham a permitir ou não impedir o cometimento dos crimes ambientais por pessoas jurídicas de direito privado. Como há uma vasta gama de atuações dos agentes públicos que se enquadram nesta perspectiva, é importante mencionar as mais usuais, que se vinculam à outorga de autorizações e licenças ambientais, sem os cuidados e ressalvas devidas, pela alteração de planos diretores ou zoneamentos ambientais, desrespeitando ou negligenciando áreas de interesse ambiental, bem como pela inexecução de fiscalizações ambientais no âmbito de responsabilidade destes agentes.

Conforme pode ser verificado, o tipo de atos dos agentes públicos que podem levar à improbidade administrativa, afeita ao presente estudo, se relaciona com poderes de gestão e de fiscalização, os quais possuem algum grau de discricionariedade, e é esta que deve ser levada em conta na apuração de responsabilidades. Outro aspecto que deve ser avaliado é o poder de pressão e de influência destes gestores públicos envolvidos, que possuíam o comando sobre setores da administração pública responsáveis pela concessão de licenças ou pela execução de fiscalizações ambientais.

Pois bem, depois de verificada a ação do gestor público, é iniciada a busca por instrumentos de responsabilização, que, a princípio, poderiam se dar frente ao uso dos dispositivos e instrumentos jurídicos da própria lei de Improbidade Administrativa, uma vez que é uma lei com aspectos materiais e processuais, de caráter híbrido⁶⁰. Assim, até seria possível pretender a responsabilização do gestor público apenas por meio da Lei de Improbidade, porém, se trataria de simples tutela sancionadora, perdendo em boa parte o aspecto protetivo ambiental, advindo da ação civil pública.

O uso da Lei de Improbidade para responsabilizar o gestor público, na verdade, pretendendo apenas sua condenação, representaria profunda perda no caráter de proteção do bem jurídico ambiental. Importante notar que o pedido imediato seria a condenação do gestor,

⁶⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 488.

deixando num segundo plano o bem jurídico invocado na ação, que seria a probidade administrativa para com o bem ambiental e com os princípios da administração pública. Com esse afastamento do bem jurídico ambiental, para último plano, seria a mera ação por improbidade administrativa pouco ou nada efetiva na proteção dos direitos difusos e coletivos vinculados aos deveres constitucionais ambientais.

Justamente por este afastamento do processo de Improbidade Administrativa do foco do bem jurídico ambiental é que se faz tão interessante a atração da Ação Civil Pública para estas temáticas, nas quais o fundamento da ação é justamente a tutela de bens difusos e coletivos⁶¹. Além do mais, a Ação Civil Pública traz uma carga e um caráter coletivo ao procedimento que atribui ainda mais força junto à coletividade. Desta forma, se alcançaria o objetivo protetor ambiental e, pela natureza penalizante da ação de improbidade, dar-se-ia proficuidade à responsabilização do gestor, tanto pela sanção punitiva (relativa ao cargo ou função exercida), quanto pelo viés preventivo desta resposta ao malfeito do gestor (servindo de exemplo aos demais agentes públicos).

Com relação à Ação Civil Pública, sua regulamentação e previsão estão devidamente insculpidas na Lei nº 7.347/85, já tendo um caráter processual muito mais claro e definido do que a Lei de Improbidade. Outro aspecto importante na Ação Civil Pública é a sua construção, vinculada a procedimentos investigativos dirigidos pelo Ministério Público, o qual toma a frente do inquérito e do processamento da ação, tendo por fundamento primeiro a proteção de interesses transindividuais vinculados ao meio ambiente e à moralidade pública, o que também resta consignado no texto constitucional.

Apesar da caracterização e previsão legal dos institutos mencionados na doutrina, ainda há muita celeuma sobre o tema, por haver quem veja uma dualidade necessária entre tais ações, que não comportariam uma integração. Não há dúvida quanto à possibilidade de responsabilização do gestor público em razão de atos ímprobos que tenham contribuído para o crime ambiental, mas há divisão de entendimentos quanto à possibilidade do uso conjunto das duas ações, por entendimentos de que o ajuizamento de ação civil pública por improbidade administrativa não se trataria apenas de uma reunião de ações com uma nomenclatura distinta, mas a reunião de institutos incompatíveis, que gerariam inconsistências processuais à demanda, passíveis de questionamento técnico.

Dentre os doutrinadores que adotam o entendimento da dualidade de ações está José dos Santos Carvalho Filho, que vai além, e ainda indica outras características de

⁶¹ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004. p. 17.

incompatibilidade, relativas aos elementos e às condições da ação.⁶² Juntamente ao referido doutrinador, há outros juristas que acolhem o mesmo entendimento, propiciando um debate bastante produtivo e profundo, principalmente ao se confrontar a realidade dos tribunais, em que o Ministério Público vem usando nos mais diversos casos a Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, para múltiplos fins de responsabilização de gestores públicos.

Por fim, além do debate acerca da possibilidade ou não do uso dos institutos em conjunto, para a responsabilização do gestor público, atraindo, *prima face*, o bem ambiental como foco da atuação, ainda é imperioso verificar a abrangência e amplitude de uma condenação, tanto para ponderar a perda de direitos políticos do gestor condenado, bem como, para averiguar a possibilidade de enquadramento destes gestores na Lei Complementar nº 135/2010, a popularmente conhecida Lei da Ficha Limpa.

Afinal de contas, a tutela ambiental depende de uma efetividade das ações e de uma verdadeira aplicação dos princípios constitucionais, dentre os quais está a proteção do meio ambiente. Assim, o ordenamento jurídico dispõe de múltiplas esferas de atuação para proteger os interesses coletivos e difusos, de sorte que todo o gênero de resultado prático, que puna aqueles que lesam e destroem o meio ambiente, se apresenta como um bastião do resguardo do Estado Democrático de Direito. Sendo imprescindível que a sociedade responsabilize penalmente a pessoa jurídica que cometeu o crime ambiental, bem como as pessoas físicas que agiram por meio dela, e que exclua e afaste das funções públicas os gestores que contribuam para tais atos criminosos, preservando a moralidade pública e protegendo o meio ambiente.

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 497.

Capítulo II – Ação Civil Pública Por Improbidade Administrativa Como Estratégia de Tutela Ambiental e Responsabilização

Os instrumentos jurídicos sempre devem estar dispostos para um fim maior, o de promover o bem comum, ainda que caiba alguma reflexão sobre o que seria este “bem” em determinadas discussões juris-filosóficas. No caso do meio ambiente, não parece existir maiores dificuldades em delinear e centralizar um significado deste bem comum, que se trata da preservação e da proteção da natureza, dos biomas e dos recursos naturais essenciais à existência humana. Neste sentido, o termo cunhado de “casa comum”⁶³ para se referir ao planeta terra parece muito apropriado, uma vez que remete a um âmbito de vivência em que todos têm direito e dever sobre o equilíbrio ecológico, do ambiente de que dependem para viver.

A perspectiva de “casa comum” atribui à sociedade uma obrigação conjunta de repensar as relações mantidas com o meio ambiente, diante da evidente degradação e dos desequilíbrios gerados pela intervenção humana, ampliada e fomentada, nos últimos dois séculos, pela voracidade do sistema capitalista vigente. E este repensar passa, também, pelo planejamento de novas estratégias de enfrentamento ao problema ambiental gerado, já que a dilapidação do meio ambiente segue aumentando e os instrumentos existentes, até então, não conseguiram gerar os efeitos almejados.

Ao refletir sobre os problemas ambientais e a ineficiência dos instrumentos protetivos, é importante atentar para um nível mais prático e menos idealizado, não desprezando ou ignorando a importância dos instrumentos já existentes, e centrando as atenções às formas de aplicação e de interação destes. Justamente nesta perspectiva, de ressignificar ou de repensar as estratégias de atuação jurídico-social é que se insere o debate sobre a ação civil pública por improbidade administrativa, unindo dois institutos jurídicos, pensando na tutela do bem ambiental e também na responsabilização de gestores públicos, que tenham tido condutas que favoreceram crimes ambientais.

A figura da ação civil pública por ato de improbidade administrativa já é utilizada e conhecida no interim jurídico, porém, é normalmente voltada a questões que envolvem o erário público, com menor inserção em casos ambientais. A grande questão é tomar como nova estratégia este uso integrado de ações desprendida da aplicação mais usual, que mira o

⁶³ FRANCISCO, Papa. *Laudato Si: sobre o cuidado da casa comum*. Carta encíclica do Papa Francisco. São Paulo: Paulus: Loyola, 2015, n.13, p.5.

“dinheiro público”, e o colocando à disposição da garantia dos direitos difusos e coletivos, especialmente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por óbvio, é mais concreto e notório que o dinheiro dos impostos pagos e os valores arrecadados pelo Estado se perfazem em um bem público, que é de todos, e que sob uma gestão mal-intencionada será amplamente corroído e prejudicado, podendo configurar um ato de improbidade administrativa. Por outro lado, quando se tratam de direitos difusos ou coletivos, relativos a bens tutelados que não são passíveis de uma quantificação tão imediata quanto o dinheiro, fica mais obscura e difícil a percepção da improbidade dos gestores. Por esta razão, o uso da Ação Civil Pública se faz tão importante, pois é o instrumento que mais tem se adequado à tutela e proteção de bens ambientais⁶⁴, e, ainda, conseguiria ser esteio, pelo inquérito civil atinente, à responsabilização de gestores públicos que tenham tido condutas próprias à ocorrência de crime ambiental.

Apesar da existência de pontos vantajosos na junção dos dois institutos jurídicos, há certos limites formais e técnicos que se impõem na construção destas estratégias de tutela ambiental, pois não basta a boa intenção de proteção do bem jurídico e de punição dos gestores públicos lenientes e coniventes com crimes ambientais. Nesta toada, há certa celeuma jurídica, sobretudo no âmbito doutrinário, que discute o cabimento e correção do uso da ação civil pública por improbidade administrativa, por haver entendimentos de que são instrumentos que não comungam de características que permitam sua integração, entendendo que o correto seria o ajuizamento de duas ações distintas e autônomas⁶⁵.

Diante de visões dissonantes, o mais produtivo parece ser um aprofundamento na análise das características dos institutos jurídicos, observando suas congruências, para que num último momento seja possível avaliar os riscos e as vantagens na tutela ambiental por meio da ação civil pública por improbidade administrativa. Destacando que a intenção do presente estudo não é vislumbrar perspectivas de encarceramento dos gestores, mas sim, apresentar uma alternativa de responsabilização destes, em esfera jurídica que transcenda a mera sanção administrativa e pecuniária, e que não fique dependente de uma ação penal transitada em julgado, cujo trâmite, mais complexo e arrastado, pode favorecer a impunidade dos gestores públicos. A intenção é apurar a possibilidade de responsabilizar o gestor que possa ter cometido atos enquadráveis como ímprobos e que tenham oportunizado e favorecido o cometimento de crime ambiental por pessoas jurídicas, que são as grandes responsáveis pelos crimes ambientais de maior impacto na sociedade e no bem ambiental.

⁶⁴ ARAÚJO, Lílían Alves. *Ação Civil Pública Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2001. p. 15.

⁶⁵ SIRVINSKAS, Luís Paulo, *Manual de Direito Ambiental*, 18.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.988.

I. A Ação Civil Pública e os Procedimentos do Inquérito Civil no Âmbito Ambiental

Para iniciar o aprofundamento nas características pertinentes aos dois tipos de ação, se mostra salutar partir por aquela que tem em sua gênese a vocação de tutelar direitos difusos e coletivos, amplamente direcionada para a proteção dos bens ambientais. Assim, se iniciará a presente averiguação pela ação civil pública, até mesmo por ter sido criada em legislação, cronologicamente, anterior à lei de improbidade administrativa.

O surgimento da ação civil pública se insere num contexto de crescente necessidade social de tutelar os direitos categorizados como metaindividuais, que transcendem o indivíduo e alcançam a coletividade. Dentro do avançar da história, a sociedade foi concebendo, identificando e parametrizando estes direitos difusos, que fazem parte de uma dimensão da dignidade e da existência humana, dentre as quais poderiam ser elencadas o meio ambiente, a cultura e a história.

No Brasil, pode ser identificado o pendão inicial desta tutela de direitos difusos na ação popular, que foi promulgada no ano de 1965. Apesar de a lei da ação popular ter sido muito arrojada e avançada, para a época de sua criação, anterior à Constituição Federal Cidadã, de 1988 - que trouxe bases mais concretas para a concepção de coletividade, se afastando do paradigma individualista - fica clara sua insuficiência processual para tal gênero de tutela⁶⁶.

A ação popular apresenta limitações em dois âmbitos, que acabam frustrando a perspectiva de seu uso mais abrangente na defesa de direitos difusos. A primeira restrição diz respeito ao objeto a que se destina, com vínculo direto ao patrimônio público, sem maiores aberturas para outros interesses da coletividade. A segunda restrição está calcada nos legitimados, tanto para o polo passivo quanto para o polo ativo da ação popular.

A legitimidade ativa, direcionada ao cidadão comum, não é, por si, um problema, mas acaba dando a preponderância de uma ação tão importante àquele que, normalmente, é parte hipossuficiente na relação jurídica, sem contar com os meios econômicos e técnicos mais adequados para o enfrentamento judicial. Já, no que concerne à legitimidade passiva, é importante destacar que só era cabível tal tipo de ação contra anulação de atos lesivos praticados pelo Poder Público, deixando um grande vácuo de proteção, no caso de atos praticados por particulares.

⁶⁶ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.13.

A preocupação com a tutela de direitos metaindividuais já vinha florescendo, não só no Brasil, mas em todo o mundo, desde o final da 2ª guerra Mundial e do acirramento das polarizações com a Guerra Fria, no franco advento das tecnologias atômicas e nucleares. A percepção dos riscos que o homem vinha causando ao planeta e à sua própria existência acabou sendo uma mola propulsora para as preocupações ambientais, também. No Brasil, em 1981, foi promulgada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), na qual surge a primeira semente para o advento da ação civil pública, diante da expressa menção à ação civil de reparação de danos causados ao meio ambiente, a qual poderia ser ajuizada pelo Ministério Público.

No decorrer dos anos, a doutrina e os trabalhos jurídicos foram se ampliando na área, bem como a compreensão de que o artigo 14, §1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que previa a ação civil de reparação, exigia regulamentação⁶⁷, o que veio a aumentar a pressão sobre os legisladores. No ano de 1983, foi apresentado o primeiro anteprojeto de lei denominado “lei de ação civil pública”, apresentado na Câmara dos Deputados pelo deputado Flávio Bierrembach, mas o anteprojeto não teve uma tramitação muito célere. Antes da apreciação do primeiro anteprojeto, com o auxílio de representantes do Ministério Público, o Ministro da Justiça Abi Ackel, em 1985, veio a apresentar novo anteprojeto, ao qual o primeiro foi até anexado. Com o texto mais bem trabalhado e direcionado, além da proposição por intermédio do governo, sobreveio um processo legislativo mais célere, originando a lei de ação civil pública, de nº 7.347/85, criada para promoção da tutela dos direitos difusos, especialmente o meio ambiente⁶⁸, já que voltado à regulamentação da Lei 6.938/81.

Quando foi concebida a lei da ação civil pública, estava em vigor o Código de Processo Civil de 1973, que trazia disposição expressa quanto à legitimidade do Ministério Público para a proposição da ação civil, atribuindo ao *parquet* o direito de ação, o que restava entabulado no artigo 81. Posteriormente, adveio um novo Código de Processo Civil, o de 2015, no qual foram mantidas as atribuições do Ministério Público, mas com uma redação mais concisa, posta nos artigos 177 e 178, fazendo clara referência às atribuições constitucionais do ente ministerial.

Já que a legislação processual se remete a atribuições constitucionais, é importante lembrar que três anos depois da promulgação da lei da ação civil pública sobreveio a

⁶⁷ ABELHA, Marcelo. *Processo Civil Ambiental*. 3 ed. Ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.102.

⁶⁸ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.17.

Constituição Federal de 1988. No art. 129, inciso III, da CF, está previsto que é função do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, a fim de proteger o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. Portanto, também pode ser dito que a Lei nº 7.347/85 regulamenta tal dispositivo constitucional⁶⁹.

É importante destacar que a lei da ação civil pública arrola, em seu artigo 5º, entes vinculados ao Direito Público interno como legítimos para propor a ação, porém, há um entendimento pacificado que o uso da expressão “ação civil pública” só deve ser empregada quando se tratar de ação proposta pelo Ministério Público para proteger e tutelar interesses transindividuais ou metaindividuais. No caso de ações aviadas pelos demais entes listados no referido artigo da lei, utiliza-se a denominação “ação coletiva”⁷⁰.

Como já dito, a lei da ação civil pública surgiu como forma de regulamentar o artigo 14, §1º, da Lei 6.938/81, na qual está prevista a proposição de ação de responsabilidade civil e criminal pelo Ministério Público. Importa destacar que tal dispositivo prevê uma responsabilidade objetiva do causador do dano ou da exposição ao risco de dano ambiental. Nos exatos termos da lei, está “*o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade*”.

Logo, bastando a constatação do dano, já surge a responsabilidade de reparar ou indenizar os lesados, independentemente de apuração de culpa ou dolo, sendo suficiente o nexo de causalidade. Tal objetividade fica restrita à reparação do dano causado, sendo que no caso da responsabilização criminal ou de natureza sancionadora, é imperiosa a averiguação de dolo ou culpa.

Complementarmente, ainda deve ser reforçado o mandamento constitucional do artigo 225, §3º, que esclarece que o dever objetivo de reparação dos danos causados por condutas lesivas ao meio ambiente é independente das sanções penais e administrativas, que também devem ser apuradas. Neste ponto, reside aquele que é um dos temas centrais do presente estudo, para atribuir responsabilidades sancionadoras e penais há uma necessidade de apuração de culpabilidade do agente, o que, por vezes é muito complexo e demorado, principalmente quando se trata de um agente que contribuiu ou favoreceu a lesão do meio ambiente.

Justamente pela dificuldade de apurar esta culpa dos gestores públicos, no âmbito penal, é que se faz importante, em casos de crime (situações mais graves e impactantes), a

⁶⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo, *Manual de Direito Ambiental*, 18.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.960.

⁷⁰ *Ibidem*, p.961.

busca de estratégias de responsabilização, que possam atingir tais gestores, ainda que por intermédio de via diferente da penal. Nos âmbitos criminal e administrativo a culpabilidade do agente é ponto essencial para sua responsabilização, e a apuração de dolo ou culpa do gestor poderia esbarrar em severas dificuldades, tanto por sua blindagem, atrás da pessoa jurídica, quanto pela vedação ao nexo de causalidade “*regressus ad infinitum*”. Frente aos entraves que favoreceriam as atuações complacentes e lenientes de gestores públicos, parece ser a responsabilização civil, juntamente com o inquérito civil atinente, uma boa via para apuração de condutas ímprobas do gestor público, aptas a responsabilizá-lo, principalmente, atingindo seus direitos políticos e funcionais.

Na doutrina, há certo consenso quanto à natureza objetiva da responsabilidade por danos ao meio ambiente, inclusive, em relação a pessoas jurídicas de direito público, que mesmo não sendo as causadoras imediatas do ato lesivo, podem figurar no polo passivo da ação reparatória, conjuntamente com o ator que for apresentado como causador imediato da lesão⁷¹. Em caso de condenação, a responsabilidade civil do Estado seria solidária, forte nos dispositivos constitucionais do art. 225, §3º e do art. 37, §6º, porém, para o ressarcimento do Estado frente aos gestores públicos que porventura tenham dado causa aos eventos, há uma incumbência de pleito regressivo, com a comprovação da culpa ou dolo do gestor, para buscar reaver os valores⁷². Perspectivas que demonstram a dificuldade de buscar, por vezes, algum tipo de responsabilização de gestores públicos mal-intencionados.

As premissas e os objetivos da ação civil pública ambiental são as já expostas, que, em resumo, se perfazem no meio processual adequado para a defesa do interesse difuso de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, no qual o Ministério Público figura como legitimado para a promoção da ação. Além da legitimidade ativa, há outra dimensão de atuação do Ministério Público que é central na apuração de responsabilidades, o inquérito civil, o qual tem estreita e inseparável relação com a ação civil pública.

Tamanha é a vinculação entre o inquérito civil e a ação civil pública, que o artigo 129, da Constituição Federal, ao elencar as funções institucionais do Ministério Público, determina conjuntamente, no inciso III, a função de promover o inquérito e a ação civil. Na referida determinação constitucional ainda fica consignado que tais promoções se darão no intuito de proteção do meio ambiente. O inquérito civil público, como também é chamado, tem uma função primordial na tutela jurídica, pois nele se desenvolve investigação, coleta de dados e

⁷¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/1985 e legislação complementar*. 13 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.386.

⁷² *Ibidem*, p.415.

demais informações necessárias para lastrear um posterior ajuizamento de ação civil pública⁷³.

O inquérito civil público surgiu com a Lei 7.347/85, tendo sido agraciado, posteriormente, com sua inclusão no texto constitucional, de 1988. A incorporação expressa da ação civil pública e do inquérito civil na Constituição é uma clara referência à valoração social dada os direitos e interesses difusos sob a tutela do Ministério Público, como no caso do meio ambiente.

A instauração do inquérito civil está prevista no artigo 8º, §1º, da lei da ação civil pública, deixando expresso que é uma faculdade do Ministério Público, sem fazer nenhuma menção ou referência a outros órgãos ou autoridades. Esta disposição textual deixa em aberto a necessidade de instauração de inquérito civil, pelo uso do termo “poderá instaurar”:

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Denota-se que a possibilidade de instauração do inquérito foi consignada para deixar claro que pode ser ajuizada ação civil pública sem instauração de inquérito, vista a natureza instrutória deste. Assim, não seria uma condição preliminar para o ajuizamento da ação, até porque, em casos concretos, seria possível o ajuizamento da ação valendo-se de informações e documentos já existentes e apresentados ao Ministério Público, tornando desnecessárias maiores apurações.

Para que o *parquet* dê início às averiguações prévias de instalação de um inquérito, ainda antes de o instaurar, é preciso que exista informação de uma fonte idônea e com alguma credibilidade, que indique haver alguma situação que necessita de atuação do Ministério Público. Este ponto de partida pode vir de uma iniciativa própria do ente ministerial (portaria requerendo abertura de inquérito) ou por acolhimento de representação ou de pedido de qualquer cidadão, referente a fato ou situação a ser investigada.

O nome “inquérito civil” já indica a inspiração deste procedimento investigatório, que muito se espelha no inquérito penal, até mesmo por ter objetivos bem próximos, de apuração e coleta de fundamentos para a instrução de uma ação, fornecendo bases e provas para o direcionamento do Ministério Público. Justamente por ser um procedimento destinado a

⁷³ ALVIM, Arruda. O controle judicial da legalidade da instauração de inquérito civil. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 133.

lastrear as decisões do *parquet* e não do Juízo, devendo haver posterior judicialização das provas, entende-se que o inquérito civil tem natureza não jurisdicional, posto à exclusiva disposição do Ministério Público⁷⁴.

O fato de ser um procedimento não jurisdicional atribui uma característica própria ao inquérito civil, pois este não fica sujeito à aplicação irrestrita das regras processuais, de sorte que ainda não foi estabelecida a relação jurídica. Desta forma, não se poderia restringir o inquérito e a investigação que está em curso, a não ser por meio de remédios constitucionais próprios, no caso de abusos ou ilegalidades. Justamente por não estar concretizada a relação processual, o inquérito não representa, por si, acusação, nem mesmo pode impor sanções, sendo que as provas ali colhidas se destinam a convencer os representantes do Ministério Público quanto à “autoria” e “materialidade” suficientes para a proposição da ação civil pública, quando as provas e elementos coletados ao longo do inquérito deverão ser devidamente judicializados, permitindo o amplo e devido contraditório, garantindo a mais ampla defesa do réu. Quando do inquérito, o inquirido faz jus à aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório, porém, com certos limites, para que não fique inviabilizada a própria investigação.

A doutrina, ao caracterizar o inquérito civil, lhe atribui características próprias, das quais algumas até já foram mencionadas, como a instrumentalidade e a exclusividade, mas ainda há outras características bastante marcantes, como a participatividade, a formalidade e a publicidade. Estas características ajudam a delinear a investigação e a garantir a legalidade da mesma.

O inquérito civil servirá de base para a ação civil pública, na qual será tutelado direito metaindividual, portanto, resta claro o interesse público sobre a investigação, até para que a sociedade civil e a população em geral – os titulares dos direitos sob tutela – possam contribuir e conhecer a investigação em curso. Eis a característica tão importante da publicidade do inquérito.

Evidentemente, há exceções à publicidade, em casos investigados sob sigilo, que digam respeito a questões privadas de indivíduos, ou diretamente vinculadas a menores ou outros incapazes, o que exige sigredo para preservar a intimidade destes. Em matéria ambiental, a atribuição de sigilo é mais rara.

Assim como deve haver publicidade do inquérito, lhe garantindo transparência, também é necessária uma formalidade aos procedimentos, instituindo formalidades próprias

⁷⁴ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.101.

para início, para atos investigatórios e para encerramento do inquérito. Não se trata de burocracia criada para entrar a investigação, sendo, antes pelo contrário, uma precaução à própria investigação, para garantir a lisura e a legalidade dos atos investigatórios, assim, impedindo que as provas coletadas venham a ser contaminadas e invalidadas por ilegalidades do inquérito, dando maior segurança jurídica aos procedimentos e a possível futuro ajuizamento⁷⁵.

Inclusive, as formalidades e a publicidade se perfazem em garantias do Estado Democrático de direito, ao ponto que os investigados possam conhecer as provas e saber que foram obtidas de forma lícita. A investigação carreada pelo *parquet* não é similar ao levantamento de provas numa causa cível comum, em que se estabelece um enfrentamento de uma parte contra outra, o que se busca é a verdade, para a devida responsabilização daquele que causou dano ambiental, sendo que, se o Ministério Público obtém provas que demonstram a inocência do investigado, sequer apresentará a ação civil pública.

Em certo grau, estas duas características se mesclam, e indicam que o objetivo maior do inquérito é apurar a verdade dos fatos, garantindo à ação civil pública um escopo de responsabilizar e não de atacar um alvo específico, apenas com o intuito de vencer a ação. O Ministério Público age no interesse da coletividade, não podendo se pautar em disputas jurídicas unicamente fomentadas pelo ego de procuradores que querem “vencer” ações.

Complementarmente ao objetivo de alcance da verdade pelo inquérito, para posterior deliberação quanto ao ajuizamento ou não de ação civil pública, também se coloca a característica da participatividade, que tem no seu bojo a abertura do inquérito à contribuição da sociedade. O objetivo da abertura participativa é ampliar as fontes de informação, garantindo o máximo de dados possível aos investigadores, para que possam ter seu convencimento formado por aquilo que mais se aproxime da verdade real.

Outro elemento que robora a participatividade é a motivação do Ministério Público para a instauração de inquéritos civis, a qual, muitas vezes, provém de representação de pessoas comuns. Logo, por congruência, essas mesmas pessoas comuns podem apresentar documentos ou outros elementos de prova que sejam relevantes e úteis à apuração.

Na seara da participatividade, outra vez, se apresenta um fundamento do Estado Democrático de Direito, já que a participação é fundamento e pressuposto da democracia, na qual se insere também, a participação do inquirido, razão pela qual, boa parte da doutrina percebe a existência de um direito ao contraditório, na fase administrativa do inquérito, porém

⁷⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Breves considerações sobre o inquérito civil. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 570.

este não pode ser amplo e nem irrestrito, justamente para que não importe em embaraço do próprio inquérito.

Na própria definição do que é o inquérito civil já foi indicada a base conceitual da característica da exclusividade do *parquet* para a instauração e desenvolvimento do inquérito, até mesmo por ser o Ministério Público o primeiro interessado numa conclusão do inquérito, para formar seu convencimento, seja para arquivá-lo ou para ajuizar ação civil pública. Apesar da exclusividade, é importante deixar claro que, nada impede, depois da conclusão do inquérito, que o conteúdo deste seja compartilhado com outros entes legitimados ao ajuizamento de ações coletivas, para que estes possam vir a ajuizar alguma destas demandas⁷⁶.

O inquérito tem como característica fundamental a instrumentalidade, servindo de instrumento para o convencimento do Ministério Público, depois disso, os elementos e provas reunidos servirão para instruir a inicial e o processo, sendo, até mesmo, fator central para o caso de tutelas antecipadas ou cautelares. Tal material tem publicidade e não pertence ao *parquet*, mas sim a sociedade, por isso é importante registrar que a exclusividade é apenas referente à instauração e ao desenvolvimento dos procedimentos formais e administrativos do inquérito.

Agora, já tendo boa base de compreensão acerca do inquérito e de suas características, é preciso voltar ao tema já comentado do contraditório na fase do inquérito, pois este é um ponto muito importante e que exige certo aprofundamento, tanto para garantir a legalidade e lisura do inquérito, quanto para preservar a condição de presunção de inocência do inquirido.

O simples fato da instauração de um procedimento administrativo de investigação já surte certos efeitos sobre o investigado, sobretudo em sua esfera social e psicológica. Desta maneira, é preciso compreender que não pode bastar uma representação frente ao Ministério Público para ensejar o inquérito civil, devendo haver um balizamento que justifique a abertura do inquérito⁷⁷.

Antes de adentrar nesta discussão, é interessante pontuar que quando há um dano ambiental comprovado e com características próprias a ensejar um crime ambiental já se está tratando de um caso com impacto e consequências que justificam a investigação. Neste interim, deve fazer parte da investigação o lastro das licenças ambientais outorgadas, das fiscalizações promovidas pelos órgãos públicos, quando cabe um aprofundamento

⁷⁶ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.104.

⁷⁷ ALVIM, Arruda. O controle judicial da legalidade da instauração de inquérito civil. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 135.

investigativo sobre os atos dos gestores destes órgãos, no caso de irregularidades ou de negligências.

Voltando ao tema do justo motivo para instauração do inquérito civil, salta aos olhos a natureza administrativa do procedimento, bem como a impossibilidade jurídica da aplicação de sanções ou restrições de direito, no sentido formal, durante tal fase investigativa. Mas, sanções e restrições na vida real não se limitam àquelas impostas por um juízo, ainda há outra gama de penalizações que se concretizam em outras esferas da vida humana, causando consequências que podem ser tão negativas quanto as sanções jurídicas.

Como bem lembra o jurista Marcelo Abelha, no Brasil existe uma mídia sensacionalista que explora ao máximo notícias e manchetes com apelo comercial, que estampam os jornais de grande circulação com a “pecha” de que determinada pessoa teve contra si instaurado um inquérito civil⁷⁸. No contexto brasileiro, em que a grande maioria das pessoas não tem qualquer referência para diferenciar termos como indiciado, inquirido ou réu, aquela simples matéria de jornal pode representar um dano muito grande, pois, para o público em geral, alguém que é apresentado perante autoridades na condição de inquirido ou investigado, já é alguém que fez algo errado. Tal mentalidade, evidentemente, alcança um prejuízo social e psicológico aos inquiridos, que quando consideram não ter nenhuma relação com os fatos investigados, almejam imediata oportunidade de explicar ou de contestar a instauração do inquérito.

Para resguardar a presunção de inocência e este âmbito social e psicológico do inquirido, é preciso garantir que o *parquet* tenha uma deliberação cuidadosa antes de instaurar o inquérito civil. Além de ponderar muito detidamente a abertura do inquérito, também deve haver uma fundamentação das razões que levaram à instauração deste, pois, só assim, o inquirido terá conhecimento do motivo que o levou a ser investigado, lhe dando bases para poder esclarecer os fatos. Sem tais precauções, corre-se o risco da impetração de uma inquisitorialidade irrestrita e arbitrária, que ataca e fere, sem ter como escopo o encontro da verdade. Para boa parte da doutrina, estes são elementos indispensáveis para que a instauração do inquérito seja considerada legal e legítima⁷⁹.

O inquérito, ainda que guarde os cuidados anteriormente listados para sua instauração, permanece sendo um procedimento administrativo. Todavia, até nos atos não jurisdicionais deve ser observada a Constituição Federal, assim, embora não esteja estabelecida a relação

⁷⁸ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.107.

⁷⁹ ALVIM, Arruda. O controle judicial da legalidade da instauração de inquérito civil. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 142.

processual formal, é cabível ao inquirido a aplicação das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, dentro de certas modulações.

O direito do inquirido ao contraditório, ainda na fase administrativa do inquérito é uma garantia constitucional, que se justifica, também, pela publicidade dos procedimentos e informações, de sorte que, também deve ser permitido ao inquirido tornar públicos seus argumentos defensivos e de esclarecimento, frente a todas as informações apuradas⁸⁰. Já, o *parquet*, na condição de representante da sociedade, tem o dever de receber e analisar os argumentos do inquirido, o que se coaduna aos princípios da administração pública indireta, devendo pautar seus atos na impessoalidade, na legalidade e na publicidade.

Alguns juristas até evitam o uso do termo contraditório para se referir aos atos promovidos pelo inquirido na fase administrativa da investigação, preferindo se valer de uma terminologia alternativa, em que considera que o representante ou advogado do inquirido acompanha o inquérito civil. Opção conceitual que traz alguns elementos importantes, como, por exemplo, a desnecessidade da presença de advogado durante o inquérito para seu regular desenvolvimento, de forma que se o inquirido não apresentar representante para o acompanhamento não será assistido por defensor. No caso de estar havendo acompanhamento por meio de advogado do inquirido, este pode optar por não antecipar esclarecimentos ou argumentos, na fase inquisitória, aguardando, por questão de estratégia, para fazê-lo apenas no caso de ajuizamento da ação civil pública⁸¹.

Garantindo-se que a instauração do inquérito civil se dê por motivação fundamentada, com publicidade das razões do convencimento do *parquet* e respeitando as demais características do procedimento, tem-se a constituição legal e legítima de abertura do procedimento, que permitirá ao inquirido se valer das prerrogativas constitucionais para resguardo de direitos.

A lei da ação civil pública, nos seus artigos 8º e 9º, ao regulamentar o inquérito civil público, delinea três fases distintas do procedimento administrativo, que são a instauração, a instrução e a conclusão. Assim, depois da instauração do inquérito, este será autuado, recebendo um número de identificação com indicação do assunto, data de distribuição e nome dos interessados na capa, afixando a esta, de forma sequencial, os documentos e peças

⁸⁰ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.109

⁸¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 313.

relativos ao procedimento, devidamente numerados. Existindo os autos do inquérito, passa-se à fase de instrução, em que serão coletas informações, dados e provas.

Para evitar que haja algum tipo de envolvimento daquele que dirige a investigação com o caso, e que possa ocasionar distorções no convencimento pela propositura da ação civil pública, adota-se como prática comum o afastamento do promotor da direção do procedimento administrativo⁸². Desta forma, preserva-se a transparência e lisura do resultado da investigação, que deve desencadear na formação de convencimento do *parquet*, para que direcione os autos do inquérito para o arquivamento ou para a construção e proposição da respectiva ação civil pública, buscando responsabilização dos autores e coautores dos danos ambientais.

Estes cuidados investigativos são necessários e indispensáveis, afinal o objetivo do inquérito civil é desnudar a verdade real, ao ponto de o *parquet* formar seu convencimento, para atender ao interesse público, em representação da sociedade, decidindo se é caso de proposição ou não da ação civil pública. A investigação não deve assumir caráter de perseguição, mirando como único fim colher subsídios para o ajuizamento de ação, pois, se os elementos apurados delinearem a inexistência de indícios suficientes de “materialidade” ou participação dos inquiridos, o interesse público será um só, o de arquivamento do caso, seguindo os princípios norteadores do artigo 37, da Constituição Federal, da eficiência, da impessoalidade e da moralidade. Tal arquivamento importará em economia de tempo, dinheiro, trabalho do judiciário e do *parquet*, além de evitar a litigiosidade injusta⁸³.

A bússola norteadora da verdade real, que deve pautar todo o procedimento do inquérito, não pode servir de argumento para desconsideração dos limites e das formalidades legais, afinal elementos obtidos ilicitamente podem macular outras provas que poderiam ser judicializadas. Dentro da fase de instrução do inquérito há uma gama abrangente de elementos de prova que podem ser coletados, seja por meio de requisição de documentos, perícias, vistorias, exames, oitiva de investigados, de testemunhas e de pessoas lesadas, dentre outros⁸⁴. Embora se trate de um procedimento inquisitorial, a imparcialidade e a legalidade devem preponderar, não sendo admitidas provas coletadas por vias ilícitas, que violem as restrições impostas pelo ordenamento à matéria. Caso o *parquet* negligencie tais limites, os remédios constitucionais do mandado de segurança e do *habeas corpus* poderão ser invocados.

⁸² ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.122.

⁸³ *Ibidem*, p.109.

⁸⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 307.

O inquérito civil toma corpo e forma ao longo da fase de instrução, com a apuração dos elementos e das informações coletadas, sempre devendo observar os limites legais para tanto. No caso de crimes ambientais, o dano ou a ameaça de dano ao meio ambiente, direito difuso e metaindividual, é que atrai a competência central do Ministério Público para as investigações. Assim, é muito importante frisar que o direcionamento primário, nestes casos, se vincula ao fato do dano ambiental, que ao ser investigado poderá estabelecer uma ampliação dos inquiridos, inclusive agregando a este rol gestores públicos que, eventualmente, tenham cometido atos ímprobos, em contribuição à ocorrência do dano.

Ainda que o crime ambiental enseje a responsabilização penal, conforme amplamente discorrido no capítulo anterior, esta não exclui a competência do inquérito civil naquilo que condiz ao interesse difuso ambiental. No âmbito da responsabilidade criminal a ser apurada, haverá uma restrição e uma objetividade muito maior na investigação da autoria, com foco direto na pessoa jurídica envolvida nos danos, sem maiores aberturas de investigação a alcançar responsáveis indiretos, até pelos princípios próprios do direito penal. Por esta realidade, se mostra tão interessante o uso do inquérito civil e da ação civil pública, para que possa ser alcançada a responsabilização de gestores públicos, quando estes tenham sido mal-intencionados no desempenho de suas funções, contribuindo com o dano ambiental.

Alcançada a coleta satisfatória de elementos de prova na instrução, passa-se à última e derradeira fase do inquérito, a conclusão. Nesta última fase, o *parquet* elaborará relatório fundamentado, indicando os elementos que levaram ao convencimento de propor a ação civil pública ou o arquivamento.

Caso a decisão seja de arquivar o inquérito, deverá haver uma revisão pelo colegiado competente, do próprio Ministério Público, para verificar se realmente é caso de arquivamento. Em certa medida, pode-se falar de um controle de arquivamento que aceita uma participação ativa da sociedade civil, conforme os ditames dos artigos 8º e 9º, da Lei 7.347/85, no qual é possível a apresentação de mais dados ou elementos que evitem o arquivamento, ou que possam influir na revisão do conselho colegiado do *parquet*.⁸⁵

Assim, com a conclusão do inquérito, há uma base de elementos que podem ser postos como fundamento de uma ou mais ações civis públicas, na busca da responsabilização daqueles que contribuíram com o dano ambiental, atingindo o direito metaindividual ao meio ambiente.

⁸⁵ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.124.

II. Lei de Improbidade Administrativa e sua Natureza Penal

Anteriormente, já foi delineada a delimitação do presente estudo, que busca avaliar uma perspectiva de aplicação da ação civil pública em conjunto com a lei de improbidade administrativa, voltada à responsabilização de gestores públicos que tenham agido, no exercício de suas funções, de forma ímproba, contribuindo na ocorrência de dano ambiental, resultante daquilo que possa ser enquadrado como crime ambiental cometido por pessoas jurídicas.

O escopo de restrição aos casos de crimes ambientais cometidos por pessoas jurídicas é apenas uma concentração de esforços nos casos em que a amplitude e as consequências do dano são, normalmente, maiores. Inclusive, quando se trata de crime ambiental cometido por pessoa jurídica, há uma capilaridade de atores secundários e terciários envolvidos, seja por meio de técnicos que prestaram laudos e consultorias ou por órgãos públicos que licenciaram ou fiscalizaram atividades destas pessoas jurídicas.

O interesse da responsabilização do gestor público não está voltado ao seu encarceramento, mas sim ao atingimento de seus direitos políticos e funcionais, tanto para evitar que siga cometendo os mesmos malfeitos, quanto para servir de exemplo aos demais agentes públicos. A impunidade é uma das razões pelas quais há o cometimento de malfeitos, sobretudo quando o agente se sente revestido de prerrogativas, seja ela proveniente do cargo ou do poder econômico e político, para não ser responsabilizado.

Depois de visitadas as balizas da ação civil pública e do inquérito civil, no qual podem ser apurados elementos de prova que sirvam de convencimento do ente ministerial quanto à participação ou complacência de gestores públicos com o cometimento de algum crime ambiental, é preciso adentrar a temática da improbidade administrativa. Afinal, não se pode misturar a noção de ilegalidade de um ato com o conceito de improbidade⁸⁶, sob pena de vulgarizar o instituto jurídico, o corroendo ou impondo engessamento à própria atividade pública discricionária.

Para a melhor compreensão do instituto jurídico e da sua abrangência, compete sempre localizar a legislação que o embasa no contexto histórico do ordenamento jurídico. Não apenas verificando a legislação vigente, mas também considerando e refletindo acerca da evolução desta, o que permite um entendimento mais claro dos objetivos legislativos e dos anseios sociais, no que se refere ao tema da improbidade administrativa.

⁸⁶ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.361.

O Brasil deixou de ser império, apenas no final do século XIX, e na primeira Constituição Republicana já houve uma inserção prevendo crime por improbidade administrativa, mas muitíssimo específica e restrita apenas ao Presidente. Apenas em meados da primeira metade do século XX que iniciaram movimentos legislativos destinados a atribuir responsabilidades aos demais gestores públicos, o que ainda se dava de forma tímida. A primeira norma a impor sanções aos agentes públicos, em geral, por atos enquadrados como ímprobos, foi o Decreto-lei nº 3.240/41, que previa o sequestro de bens de indiciados por crimes que tivessem ocasionado prejuízos à fazenda pública. Pelo Decreto-lei, depois do sequestro dos bens poderia haver a sua perda, a qual decorreria de efeito de condenação criminal, necessariamente⁸⁷.

Foi apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1946 que a responsabilização de agentes públicos, além do Presidente, passou a ter uma base constitucional, pela inserção do artigo 141. A Constituição, desde então, previa a possibilidade de sanções de sequestro e perda de bens, quando constatado enriquecimento ilícito, logrado em decorrência da influência ou do abuso de poder relativo a cargo ou função pública. Apesar de prever tais sanções, a Constituição deixava claro que seria por meio de lei que seria regulada a matéria.

Em 1957, mais de uma década depois da Constituição de 1946, foi promulgada a Lei nº 3.164, regulamentando o art.141, §31. A lei tratava das possibilidades de sequestro e perda de bens em favor da Fazenda Pública, nos casos de enriquecimento ilícito por uso das atribuições do cargo ou função pública, deixando claro se tratar tal sanção de natureza civil⁸⁸, o que em nada frustraria apuração e responsabilização criminal ao caso. Esta distinção permitiu um avanço em relação ao Decreto-lei de 1941, pois, naquele, a absolvição ou extinção do processo criminal implicava em devolução dos bens sequestrados, sem possibilidade de sua perda.

No ano seguinte, em 1958, sobreveio uma nova legislação, a Lei nº 3.502, destinada a regulamentação dos procedimentos de sequestro e perda de bens, já constituídas na Lei nº 3.164/57, ou seja, sem revoga-la. A nova lei deixou esclarecido que tais medidas seriam aplicáveis a servidores públicos e aos dirigentes e empregados de autarquia, fazendo uma detida delimitação de quem seriam os servidores públicos. Além de apresentar os legitimados para figurar no polo passivo do procedimento, a legislação também qualificou os legitimados ativos para o requerimento de sequestro e perda de bens. A expedição da regulamentação dos

⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1022.

⁸⁸ *Ibidem*, p.1024.

procedimentos de sequestro e perda de bens, manteve o caráter e natureza civil da sanção, até porque se remetia expressamente à lei de 1957.

Com a consolidação das duas leis referidas, já estava devidamente entabulada a legitimidade do Ministério Público para a postular judicialmente a aplicação de sanções contra aqueles que viessem a lesar o patrimônio público. Porém, é preciso levar em consideração que sua atuação era muito tímida nestes temas, pois se tratava de um momento histórico diferente, no qual havia a investidura de uma maior presunção de lisura e legalidades nos atos levados a efeito por agentes do Poder Público⁸⁹. Essa menor “desconfiança” da sociedade civil sobre os atos da administração pública é explicável pelo momento histórico vivenciado, em que não havia o nível de informação e intercâmbio de dados, hoje existente, e nem os mesmos instrumentos para controle e fiscalização; o que ainda se somava à insípida consolidação daquilo que chamamos de Estado Democrático de Direito, diante de uma realidade de autoritarismo constante e sempre espreitando o poder no país.

Com o golpe militar de 1964, houve a imposição da Constituição Federal de 1967, na qual foi mantida disposição similar àquela do artigo 141, da Constituição de 1946, estabelecendo que haveria disposição legal para regulamentar perdimento de bens em razão de danos ao erário ou por enriquecimento ilícito no exercício de função pública. As leis 3.164/57 e 3.502/58 seguiam vigentes, pois compatíveis com o texto constitucional, apenas tendo surgido uma nova modalidade de perdimento de bens, pelo famigerado AI-5, de 1968, que permitia ao Presidente da República confiscar por decreto bens de quem tivesse enriquecido ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, o que era medida administrativa e não judicial⁹⁰.

Até aquele momento histórico, a ideia de responsabilidade do gestor público se dissolvia e mesclava com a noção de erário público, sem outras dimensões, que atingissem direitos difusos. Portanto, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, não haveria o que falar em ato de improbidade contra outros bens que compõem o patrimônio público e, muito menos, que atingissem interesses difusos, transcendentais à mera concepção de público e privado.

Nessa esteira, pode-se afirmar que foi a Constituição Verde (1988), que deu as bases para uma perspectiva de responsabilização de atos ímprobos de gestores públicos, que tenham tido condutas lesivas ao meio ambiente. Primeiro, pela valoração atribuída pela Constituição

⁸⁹ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3 ed. rev. atal. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.369.

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1025.

ao bem ambiental, principalmente, pela redação do artigo 225; em segundo lugar, por inculpir, no *caput* do artigo 37, os princípios que regem a administração pública direta e indireta; e, em terceiro lugar, pela dicção do §4º do artigo 37, em que está prevista a suspensão de direitos políticos, perda de função pública e indisponibilidade de bens dos que cometem atos de improbidade administrativa.

Para regulamentar o já referido artigo 37, §4º, da Constituição, foi promulgada a Lei nº 8.429/92, a qual, expressamente, no seu artigo 25, revogou as leis 3.164/57 e 3.502/58. Diante do seu teor, foi cunhada a denominação de lei de improbidade administrativa, dando novos contornos e perspectivas às sanções aplicáveis aos agentes públicos, não mais centrando atenções apenas ao enriquecimento ilícito e ampliando o conceito do que é ato ímprobo, passível de responsabilização.

Maria Helena Diniz conceitua improbidade administrativa, no léxico jurídico, como a ação negativa do servidor público ou do governante, que tenham faltado com a probidade no desempenho de suas funções⁹¹. Então, sendo a probidade a qualificação de integridade, honradez e retidão de condutas, conseqüentemente, pode-se dizer que a improbidade administrativa nada mais é do que a falta de zelo na atuação pública dos agentes públicos. Nesta esteira, a lei de improbidade administrativa veio no intuito de esclarecer o que seria tal falta de zelo, definindo e especificando quais são os atos que podem ser enquadrados como tal e quais são os sujeitos ativos, capazes de cometer tais desvios de atuação, já prevendo formas de apuração e de sanção para os atos lesivos ao patrimônio público.

No mesmo sentido, de conceituação da improbidade administrativa, Medina Osório se vale de uma interpretação agregadora entre a previsão constitucional e a letra da lei nº 8.129/92, compreendendo uma estrutura interligada entre tais normas, destinada a preservação do que chamou de honra institucional. Portanto, a improbidade administrativa seria o resultado de ineficiências ou desonestidades funcionais de agentes públicos, no exercício de suas funções ou em razão destas.⁹²

Ambas as conceituações se dirigem no mesmo sentido, de percepção da improbidade administrativa como um atentado contra a instituição do Estado, o ente destinado à promoção do bem comum e de atendimento do interesse coletivo. Apesar da gravidade de tal gênero de ataque, para a configuração da improbidade ainda é preciso apurar a culpabilidade do agente, e a integração de normas sancionadoras em branco, que complementam e permitem a

⁹¹ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998, p.788.

⁹² MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão Pública, Corrupção, Ineficiência*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.383-384.

aplicação da lei de improbidade. Inclusive, a conexão entre legislações auxilia na construção de uma agenda de proteção da coisa pública e de sua gestão, o que cumpre uma função preventiva contra a corrupção e contra a má administração pública⁹³.

Diferentemente do que se passa no caso da ação civil pública para proteção do bem jurídico ambiental, no caso da improbidade administrativa, há necessidade de constatação do elemento subjetivo na conduta do agente público, ou seja, não se fala de sua responsabilidade objetiva, no que concerne a ato de improbidade. Por esta razão o inquérito civil é tão importante, para levantar e apurar o máximo de dados e elementos de prova possíveis.

Defronte as primeiras noções do que é a improbidade administrativa, passa-se a necessária verificação de quem são os agentes que podem incorrer em tal tipo de ato, uma vez que a lei de improbidade apresenta parâmetros, mas os deixa muito abertos. Para tanto, partindo da legislação, será importante compreender e classificar os sujeitos com o auxílio da interpretação doutrinária, principalmente, dos experts do Direito Administrativo.

O caput dos dois primeiros artigos da lei de improbidade administrativa, trazem a previsão de quem serão os agentes passíveis de sanções por atos de improbidade, assim dispondo:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. [...]

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

A redação aponta que qualquer agente público, seja ele servidor ou não, pode incorrer em atos de improbidade administrativa. O conceito de agente tem uma ampla abrangência, abarcando todos os que, de alguma forma, exerçam função para o Estado, mesmo que de forma não remunerada ou transitória. Fica notório que o termo agente público é o mais amplo e genérico possível, até mesmo para evitar que com o uso de títulos ou termos específicos pudesse surgir uma lacuna legal, que ocasionaria maiores discussões ou mesmo dissonâncias interpretativas.

⁹³ MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão Pública, Corrupção, Ineficiência*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.185.

Para alcançar a melhor interpretação possível do termo, parece salutar recorrer a um dos mais renomados doutrinadores do Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles, que sugere uma subdivisão dos sujeitos públicos, considerando que “agente público” se trataria de um gênero, composto por espécies de agentes, classificados por ele como: administrativos, políticos, credenciados, delegados e honoríficos⁹⁴.

Os agentes administrativos são os que se ligam ao Estado ou suas entidades autárquicas e fundações, como servidores destas e sujeitos à hierarquia funcional, sob regimentos próprios do ente estatal a que se vinculam⁹⁵. Tais agentes administrativos podem ser concursados, comissionados ou temporários, contratados por necessidade ou interesse público, mas todos estão submetidos à hierarquia.

Já, os agentes políticos são as autoridades públicas superiores do governo e da administração, as quais não teriam superiores hierárquicos diretos, a não ser os limites da lei e da constituição. Dentre estes estão os chefes do Executivo e seus secretários e auxiliares diretos, Magistrados, membros do Poder Legislativo, do Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos, e outras autoridades com independência funcional, não submetidas à hierarquia⁹⁶.

Os classificados por Meirelles como agentes credenciados são aqueles aos quais é outorgada alguma incumbência da administração pública, com o objetivo de a representar, na realização de ato ou atividade específica e determinada. Para esta modalidade de agente, deve haver remuneração do credenciado pelo Poder Público que lhe outorgou referida incumbência⁹⁷.

Agentes delegados são pessoas físicas ou jurídicas, que recebem ou conquistam o direito de executar determinada obra, atividade ou serviço público, o fazendo em nome próprio e assumindo os riscos inerentes, porém, devendo seguir determinadas normativas do Estado e sob constante fiscalização do Poder Público que lhe delegou tal direito⁹⁸.

Por fim, os agentes honoríficos podem ser caracterizados como os convocados para prestar, de forma transitória e não permanente, determinados serviços ao Estado, o que se dá em razão de sua condição cívica e honorável⁹⁹.

Complementando e corroborando o entendimento de que agente público é o gênero mais amplo de designação dos sujeitos que se vinculam ao estado, comportando diferentes

⁹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p.77.

⁹⁵ Ibidem, p.81.

⁹⁶ Ibidem, p.79.

⁹⁷ Ibidem, p.84.

⁹⁸ Ibidem, p.83.

⁹⁹ Ibidem, p.82.

subdivisões, é importante acrescentar outra subdivisão, apresentada pela respeitadíssima jurista administrativa, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Ela reforça o zelo do legislador, ao usar o termo “agente público” e apresenta, em seguida, sua subdivisão do gênero, lembrando que não há necessidade de vínculo empregatício ou mandato eleitoral para gozar de vinculação com o Estado, conforme o artigo 2º, da Lei 8.429/92:

“Como se verifica por esse dispositivo, não é preciso ser servidor público, com vínculo empregatício, para enquadrar-se como sujeito ativo da improbidade administrativa. Qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é agente público, [...] incluindo as três modalidades ali referidas: (a) (os agentes políticos (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios); (b) os servidores públicos (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado); (c) os militares (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos); e (d) os particulares em colaboração com o Poder Público (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente).”¹⁰⁰

Depois de vistas as classificações de agentes públicos, parece clara a consonância entre elas, igualmente, fica bem demonstrado que não há qualquer tipo de exigência, seja na legislação ou nas classificações, quanto a tempo mínimo na atividade, forma ou remuneração para que possa ser considerado sujeito ativo de ato ímprobo. Quanto aos agentes administrativos (servidores públicos), independe a modalidade de sua vinculação, se por cargo vitalício, efetivo ou comissionado, por regime contratual ou estatutário, todos estarão enquadrados na espécie de agente público, portanto submetidos à aplicação da lei de improbidade administrativa.

Na doutrina, no que diz respeito às subdivisões dos agentes públicos, apenas existiu alguma controvérsia quanto à espécie a que se vinculariam os membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas. Como foi possível verificar, Hely Lopes Meirelles os enquadrrou como agentes políticos, porém alguns os preferem categorizar como agentes administrativos. Nesta temática, parece haver uma pequena diferença que precisa ser tomada em consideração, quando é feita referência por Meirelles a membros do Ministério Público, Tribunal de Contas e Magistrados, está se dirigindo às autoridades superiores de tais instituições¹⁰¹, os juízes, procuradores, ministros e outros. Quanto aos demais servidores das referidas instituições, estes sim serão considerados agentes administrativos, ou servidores públicos, na subdivisão de Maria Sylvia Di Pietro. Apesar

¹⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1031.

¹⁰¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p.79.

desta pequena discussão conceitual, não resta dúvida, quanto ao enquadramento de todos estes como possíveis sujeitos ativos da improbidade administrativa.

Depois de devidamente demonstrados quais os sujeitos ativos da improbidade administrativa, reprisa-se que, no presente estudo, o foco se manterá sobre os agentes políticos, dentre os quais estão os denominados gestores públicos, submetidos à lei de improbidade. Destes agentes políticos destacam-se as figuras de prefeitos, secretários municipais, secretários estaduais, vereadores, deputados e demais cargos, diretamente ligados a mandatos eletivos.

Ainda é pertinente reapresentar uma questão relativa à aplicação da lei de improbidade administrativa. Embora a lei de improbidade não faça qualquer tipo de distinção entre os agentes políticos a que recai sua aplicação, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação 2.138-6 DF, externou entendimento diverso, reconhecendo a possibilidade de não aplicação da lei de improbidade para os agentes políticos submetidos a regime especial de responsabilidade, expressamente indicados na Constituição Federal.

Indicando as disposições constitucionais dos artigos 52, incisos I e II; 102, inciso I, alínea c; e 105, inciso I, os Ministros da Suprema Corte concluíram, por maioria de votos, que não é admitida concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para agentes políticos, assim, entenderam que aos agentes listados nos preditos artigos constitucionais aplica-se a regulação da Lei nº 1.079/50¹⁰². Um dos argumentos mais relevantes para o entendimento era o de que não seria crível a possibilidade de um magistrado de primeira instância ter competência para julgar determinados ilícitos que poderiam ser enquadrados como crimes de responsabilidade (devidamente listados e especificados na Lei 1.079/50), afrontando os procedimentos constitucionais do regime especial de responsabilidade.

Na doutrina, havia diversos juristas que sustentavam posicionamento contrário ao externado pelo STF, alegando a possibilidade da aplicação das duas leis, já que seria possível isolar dois âmbitos distintos de responsabilidade. Estes juristas argumentam que os atos de improbidade administrativa estariam em patamar civil e que o crime de responsabilidade seria um patamar penal, o que coadunaria com a disposição do art. 37, §4º, da Constituição. Dentro da tese de esferas de responsabilidades distintas resta um detalhe que precisaria ser bem observado, pois, na aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos elencados nos

¹⁰² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 76.

artigos 52, incisos I e II; 102, inciso I, alínea c; e 105, inciso I, da CF, só poderiam ser aplicadas sanções de caráter indenizatório¹⁰³.

No ano de 2018, depois de muito debate a tal respeito, a matéria voltou a ser apresentada ao supremo Tribunal Federal, na forma de questão de ordem proposta na Ação Penal 937, oportunidade em que houve uma mudança de entendimento da Corte. Em referida decisão, o STF decidiu que tais prerrogativas de foro se restringem a crimes, fazendo uma diferenciação explícita entre âmbito de responsabilidade civil pelos atos de improbidade administrativa e responsabilização político-administrativa, advinda de crime de responsabilidade, praticado no cargo exercido ou em razão deste. Assim, diante de tal alteração de entendimento, não há mais a tese de que eventuais improbidades administrativas seriam absorvidas pelo chamado crime de responsabilidade, sendo possível um duplo regime sancionatório, ao qual a única exceção em matéria de improbidade seria referente aos atos praticados pelo Presidente da República, nos termos do art. 85, V, da Constituição Federal.

Conforme já referido em tópico anterior, parece que ainda há possibilidade de certas discussões e polêmicas em casos que possam envolver atos diretamente vinculados ao Presidente da República, sobretudo, se praticados por ministros de Estado, que despacham e atuam de forma próxima à presidência. Mas, em todo caso o entendimento do Supremo Tribunal Federal foi muito objetivo e coerente ao reafirmar a exceção relativa ao Presidente da República, até mesmo por ser o crime de responsabilidade deste uma infração *sui generis*, pressuposto para abertura de “processo de *impeachment*”. Numa época política tão conturbada e em que tanto se fala de *lawfare* (utilização do Direito como uma arma política), deixar ao arbítrio de juízes singulares o julgamento quanto à probidade ou não de atos do chefe máximo do Executivo seria um risco iminente a estabilidade política do país.

Para encerrar a questão atinente aos sujeitos ativos da improbidade administrativa, precisa ser registrado que há uma legislação específica a tratar de crimes de responsabilidade de prefeitos municipais e vereadores, o Decreto-lei 201/1967. Apesar do regramento próprio, este não apresenta nenhuma dissonância em relação à aplicação da lei de improbidade administrativa, uma vez que o decreto-lei se destina a um julgamento político de matéria criminal e que a lei de improbidade trata de um julgamento judicial dos atos considerados ímprobos, não prevendo nenhum tipo de sanção tipicamente e exclusivamente penal de restrição de liberdade ou de direito (exceto suspensão de direitos políticos). Além disso, não

¹⁰³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1025-1026.

há qualquer disposição constitucional acerca de regime especial de responsabilidade para prefeitos e vereadores.

Exaurida a temática dos sujeitos ativos da improbidade administrativa, resta ainda algumas ponderações acerca dos sujeitos que podem sofrer tais atos, como sujeitos passivos. A lei de improbidade, no artigo 1º, delimita quem são estes sujeitos passivos, ao consignar que os atos ímprobos são cometidos contra a administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Territórios; também inserindo neste rol as empresas incorporadas ao patrimônio público ou outras entidade em que o erário público contribua com mais de cinquenta do patrimônio ou da receita anual. Ainda há uma complementação aos sujeitos do artigo 1º, pelo parágrafo único, prevendo outro gênero de sujeito passivo, mas ao qual só seriam atribuídas sanções patrimoniais, cominação que se afastaria do escopo do presente trabalho, portanto não será objeto de análise.

No Poder Público, apenas o Poder Executivo conta com órgãos de administração indireta, justamente, por ser sua função originária a administração e a prestação de serviços, exigindo maior descentralização e capilaridade, o que não ocorre com Legislativo e Judiciário. Como já demonstrado, não há maiores celeumas quanto ao tema, mas a legislação poderia ter adotado uma redação mais simples e clara para tratar das empresas e entidades incorporadas ao patrimônio público (administração indireta), substituindo a longa explicação transposta por sucinta indicação de que se tratam de entes “sob o controle direto ou indireto do Poder Público”¹⁰⁴.

Por fim, ainda resta delimitar quais são os atos de improbidade administrativa, aqueles passíveis de desencadear a responsabilização dos sujeitos ativos, uma vez que a lógica da responsabilidade se funda em um tripé, que gira em torno de um ato danoso, praticado pelo sujeito ativo e sofrido pelo sujeito passivo. Os sujeitos já foram devidamente definidos, cabendo, agora, delimitar quais são os atos danosos que configurariam improbidade administrativa.

A lei de improbidade administrativa elenca três modalidades de improbidade administrativa, as quais estão expressas pela redação dos artigos 9º, 10, 10-A e 11. Na verdade, tais dispositivos apresentam, de forma individualizada, espectros de atuação que ensejam improbidade, relacionadas a enriquecimento ilícito, prejuízos ao erário público, concessão indevida de benefícios financeiros ou tributários e a atos que vão contra os

¹⁰⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1030.

princípios norteadores da administração pública. Inclusive, há uma evidente natureza exemplificativa nos artigos, que apresentam uma relação não taxativa e aberta de condutas, o que se denota pelo emprego do termo “notadamente”, após cada artigo¹⁰⁵.

Neste sentido, o próprio vocábulo “ato”, presente na denominação da lei, não se remete, necessariamente, a uma ação comitiva do agente público, mas a uma noção de atuação de forma mais ampla, que pode ser ocasionada tanto por algum ato positivo quanto negativo (omissivo). Por vezes, a improbidade se constituirá por um conjunto de atuações, que juntas tenham ensejado algum dos espectros de improbidade, levadas a efeito em razão do exercício da função ou cargo público, não podendo ser objeto de análise fatos da vida privada do agente, desvinculadas de sua função ou cargo (a menos que haja permissão judicial e fundamentada para tanto).

Dos espectros possíveis de improbidade, o primeiro elencado na lei, no artigo 9º, é também o mais conhecido, relativo ao enriquecimento ilícito; tal conduta já vem sendo prevista e sancionada pela legislação brasileira desde a década de 1940. Este tipo se centra no recebimento de vantagem patrimonial advinda do exercício das funções públicas do agente.

Para a configuração da conduta de improbidade por enriquecimento ilícito é necessária constatação da vantagem patrimonial, decorrente de conduta ilegal do agente ou de um terceiro, com a demonstração de nexo de causalidade entre a conduta e o enriquecimento. Elemento indispensável para a configuração é o dolo, direto ou genérico, pela vontade consciente do agente de receber vantagem patrimonial¹⁰⁶, favorecendo interesses pessoais, por meio de ato ilícito e contrário ao interesse público.

Importante destacar que se trata de uma imputação de cometimento de ilegalidade muito grave, e que ocasiona consequências na esfera social do investigado por tal conduta, desta forma, seja para abertura de inquérito ou procedimento administrativo, há necessidade de demonstrar justa causa à investigação, algo próximo à fundamentação já discutida, necessária à instauração de inquéritos civis. Por esta razão, deve haver uma mínima base de indícios para abertura de procedimentos investigativos e acusatórios, já tendo claro quem teria ofertado vantagem patrimonial ao agente público, ou a quem este tivesse requerido vantagem; bem como, qual teria sido a conduta do agente, no exercício de seu cargo ou função, feita visando interesses particulares e não públicos, com dolo de enriquecimento; além de elementos indiciários para tal acusação.

¹⁰⁵ SIRVINSKAS, Luís Paulo, *Manual de Direito Ambiental*, 18.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p.987.

¹⁰⁶ MATTOS, Mauro Roberto Gomes. *Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.418-419.

No segundo espectro de condutas ímprobas, se enquadram as previsões dos artigos 10 e 10-A, vinculadas a lesões no erário público. O artigo 10 menciona as perdas patrimoniais diretamente relacionadas com o erário, exemplificando com algumas das condutas que podem levar a perdas, como desvios e apropriações, já, no artigo 10-A, é apresentada uma lesão indireta ao erário, por concessão de benefícios financeiros ou tributários que ensejam redução de arrecadação.

O tipo constante no artigo 10 prevê, expressamente, como ato de improbidade condutas dolosas ou culposas, que lesem o erário, não sendo necessária para sua imputação a existência de vontade consciente do agente público na prática do ilícito. Abranger a prática culposa é muito importante neste espectro de improbidade, uma vez que há imprudências e negligências com a res pública costumam representar grandes prejuízos, tanto para o erário quanto para a coletividade.

Lesões ao erário são muito graves e podem ocasionar consequências desastrosas nas mais diversas áreas da “coisa pública”, inclusive atingindo interesses e direitos difusos, como no caso do meio ambiente. O desfalque dos cofres públicos pode favorecer o sucateamento dos instrumentos e dos meios de fiscalização ambiental, redução de investimento em programas e projetos de proteção e recuperação da fauna e da flora, porém, a lei de improbidade, neste tema, se direciona especificamente a prejuízos do patrimônio financeiro e monetário. Danos às demais esferas do patrimônio público, seja de natureza histórica, ambiental, artística ou de outro viés, não estão contemplados nos referidos artigos da lei de improbidade¹⁰⁷. Assim, tendo em vista o objetivo do presente trabalho, que mira a responsabilização de gestores públicos em razão de crimes ambientais, não haverá razão para maiores aprofundamentos quanto a atos de improbidade que lesam o erário, já que danos ambientais não estão absorvidos pelo tipo.

Por fim, resta o último dos espectros de improbidade administrativa, aquele previsto no artigo 11, da Lei nº 8.429/92, e que abarca condutas dos agentes públicos que sejam atentatórias aos princípios norteadores da administração pública. Este gênero de improbidade se direciona a pautar e propor sanções a atos amplamente reprováveis e prejudiciais, tanto à sociedade quanto ao bem público, mas que não venham a constituir os elementos próprios de enquadramento nos tipos de enriquecimento ilícito ou de lesão ao erário.

Cabe lembrar que uma mesma conduta pode ser enquadrada em mais do que um dos espectros da lei de improbidade pública, mas que, por vezes, ainda que o ato do agente

¹⁰⁷ MATTOS, Mauro Roberto Gomes. Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.442.

público seja grave e reprovável, importando em alguma espécie de benefício próprio, não haja materialmente suficiente para demonstrar o enriquecimento ilícito, seu ou de outrem, ou mesmo a lesão aos cofres públicos. Neste sentido é que se mostra tão fundamental prever punições a condutas que ferem a moralidade pública¹⁰⁸, pois a impunidade contribui para o cometimento de novos e reiterados atos ilegais, em detrimento ao bem público.

Os princípios arrolados como os bastiões da administração pública no artigo 11 são a honestidade, a imparcialidade, a legalidade, e a lealdade às instituições, aos quais também se juntam os princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, insculpidos no artigo 4º. Evidentemente, os princípios apontados na Lei nº 8.429/92 se remetem à seleção constitucional de princípios da administração pública, presente no artigo 37, da Constituição Federal. Embora não haja a exata repetição dos princípios constitucionais, o contexto e o direcionamento são os mesmos. Neste diapasão, Arnaldo Rizzardo faz uma excelente individualização do conteúdo central de cada um destes princípios, na ótica da administração pública:

“[...] *honestidade*, que diz com a retidão de conduta, a prática de ações de acordo com a moral e completa correção no desempenho da função; a *impessoalidade* ou *imparcialidade*, de modo a não pender para favorecimentos de pessoas, não proceder por conveniências, e a revelar justeza nas decisões, confundindo-se, nesses pontos, com a impessoalidade; a *legalidade*, que corresponde a proceder sempre de acordo com a lei, os regulamentos ou regimentos internos das instituições; a *moralidade*, considerada como a coadunação da conduta ao conjunto de regras da decência necessária para atingir a consecução do interesse público, regras essas exigidas para o bom funcionamento da administração; a *eficiência*, que conduz a desempenhar utilmente a atividade, de modo a trazer resultado prático no cumprimento das obrigações inerentes ao cargo, não bastando a mera presença na repartição ou instituição em que se exerce o trabalho, mas demonstrando aptidão, conhecimento, destreza e outras virtudes; a lealdade às instituições, que equivale à fidelidade às obrigações, à sinceridade, à franqueza e à correspondência da conduta às exigências da instituição, não traindo os deveres que lhe são próprios; a *publicidade*, revelada na transparência dos administradores, com a plena visibilidade da coisa pública, de sorte a nada se ocultar ou a não se impedir o acesso de todos quantos procurarem o conhecimento das finanças e das ações governamentais, havendo, pois, a obrigatoriedade de se divulgarem os atos da Administração Pública, seja por meio da sua publicação, seja pelo acesso ao seu teor de todos quantos procuram conhecê-los.”¹⁰⁹

O corpo principiológico se destina a orientar uma atuação dos agentes públicos em prol de um bem comum, com o dever de bem administrar, atendendo ao interesse coletivo, que está posto nas bases da Constituição Federal.

¹⁰⁸ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.498.

¹⁰⁹ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p499-500.

Assim como no caso do enriquecimento ilícito, neste espectro de ato ímprobo, só são puníveis as condutas dolosas, levadas a efeito pela vontade consciente do agente público, seja em ação ou omissão. A exigência do dolo advém de dois fatores, o primeiro é a redação do *caput*, do artigo 11, no qual não está prevista a punibilidade da conduta culposa, o segundo fator é o alvo deste espectro de improbidade administrativa, que visa atingir o administrador mal-intencionado, aquele que aproveita das prerrogativas e dos poderes de seu cargo ou função pública para obter vantagens, de forma desonesta¹¹⁰.

Não se pode confundir ilegalidade com imoralidade e muito menos com imoralidade administrativa, configuradora da improbidade. Há atos ilegais resultantes de conduta culposa do agente público, que pode ter sido falho, negligente ou até incompetente, mas que não o foi por má-fé, este tipo de conduta será apurada e resolvida por meio de processo administrativo próprio, caso não tenha sido causa de lesão ao erário. Por outro lado, a imoralidade contempla uma característica que transcende a simples ilegalidade ou ilicitude do ato, pela motivação consciente do agente, nestes casos, havendo intenção dolosa, em que a conduta vai contra o interesse público visando algum benefício particular, atinge-se uma situação de imoralidade pública, própria da improbidade administrativa.

Mais simples do que definir o que seria a imoralidade administrativa é traçar uma delimitação do que seria a moralidade administrativa, tomando esta como Norte, próprio para avaliar se determinada conduta se desvia do ideal de moralidade, se assentado nas características da improbidade. Pode-se determinar que a moralidade, no âmbito da administração pública, reside na compatibilidade das decisões e das atividades dos gestores com os valores éticos e com os princípios que regem a administração pública¹¹¹, logo, as condutas dos gestores que se desvinculam deste pendão são imorais e possuem potencial caráter ímprobo.

Embora a improbidade administrativa tramite na esfera cível e não seja uma legislação criminal, propriamente dita, nela há claros traços de um conteúdo de natureza penal, sobretudo no que se refere às sanções disciplinadas no seu artigo 12. Justamente pela gravidade das cominações legais, é imprescindível que aos atos e procedimentos desta natureza dispensem-se cuidados para garantir a mais estrita legalidade e observância da

¹¹⁰ MATTOS, Mauro Roberto Gomes. Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.460.

¹¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p.1140.

segurança jurídica, logo, ainda que não seja um procedimento criminal, devem ser aplicados, de forma subsidiária, princípios e garantias do direito penal¹¹².

Portanto, tendo em vista os procedimentos afeitos à lei de improbidade administrativa, fica evidenciada a natureza jurídica de uma ação de cunho penal, em que são aplicadas penas que podem subtrair ou restringir direitos vinculados à cidadania, o que impacta, também, na esfera social e psicológica do agente infrator.

Diante das estruturas da ação civil pública, voltadas à tutela do direito difuso sobre o meio ambiente, e da natureza penalizante da lei de improbidades administrativas, parece possível e apropriado integrá-las para buscar a responsabilização de gestores públicos, no limite de seus atos, por crimes ambientais.

III. A Viabilidade e a Tecnicidade da Responsabilização de Gestores Públicos por Meio da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa

Depois de um aprofundamento acerca da ação civil pública e da lei de improbidades administrativas, passa-se a uma última análise, destinada a cotejar os posicionamentos doutrinários quanto à viabilidade e à tecnicidade da aplicação integrada dos procedimentos, no formato de ação civil pública por improbidade administrativa.

Neste tema, há posicionamentos dissonantes, embora grande parte dos representantes do Ministério Público adote como correta a proposição de ações civis públicas por improbidade administrativa, com correspondente recepcionamento da prática pelos tribunais brasileiros, há juristas que rechaçam este procedimento, alegando imprecisões técnicas e características inconciliáveis entre os dois institutos. Assim, a ala doutrinária discordante entende que deve haver uma cisão, com o manejo de duas ações autônomas e distintas, cada uma buscando um fim próprio¹¹³.

O embasamento teórico que é usado para atacar as ações civis públicas por improbidade administrativa, parte dos fundamentos processuais das duas ações, aspectos técnicos e formais do processo. Quanto ao objetivo comum aos dois tipos de ação, não há maiores contraposições, uma vez que é evidente a busca de tutela de interesses transindividuais, o que está expresso na lei da ação civil pública e implícito na lei de improbidade administrativa, uma vez que prevê proteção da coletividade contra agentes

¹¹² MATTOS, Mauro Roberto Gomes. Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.307.

¹¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.211-212.

públicos que vão contra o patrimônio público e os interesses da sociedade. Os críticos à integração das duas modalidades de ação questionam, principalmente, o bojo processual das demandas, pois é este que estrutura as decisões judiciais, que resultarão em ordens sentenciais distintas, provindo da ação civil pública decisões mandamentais e da ação de improbidade sentenças condenatórias.

Os fundamentos processuais, em síntese, são os elementos da ação e as condições da ação. Os elementos são os pressupostos de existência da demanda, que pode ser individualizada, diante das singularidades da ação, que é composta pelas partes (os sujeitos da ação), pela causa de pedir (fato jurídico que enseja a pretensão) e pelo pedido (requerimento do demandante). Já, as condições da ação são os requisitos necessários à demanda, para que ela tenha o mérito apreciado pelo juízo, e identificadas como possibilidade jurídica do pedido (pretensão lícita e sobre objeto tutelado pelo Direito), legitimidade (existência da relação material entre as partes e o objeto da pretensão) e interesse de agir (necessidade da judicialização para obter a satisfação da pretensão).

Antes de avançar a análise, é importante deixar claro que as críticas apontadas à ação civil pública por improbidade administrativa se dão pelo cotejo entre a Lei 7.347/85 e a Lei 8.429/92, sob seus aspectos gerais, levando em consideração todas as possibilidades de combinação entre “atos ímprobos” e “direitos difusos ou coletivos lesados”. Por esta razão, esclarece-se que algumas das refutações, aqui externadas, serão postas para o específico caso de improbidade administrativa de gestor público em face de seus atos que não impediram ou que deram condições à ocorrência de crime ambiental, no qual é possível perceber coadunação e harmonia entre as duas legislações. Feita a presente ressalva, volta-se aos argumentos da crítica doutrinária.

As partes constituem o elemento mais básico da ação, sobretudo quando pensadas pelo viés da figura que a propõe, o sujeito ativo. Como visto, para a lei da ação civil pública, no seu artigo 5º, constam como legitimados para a proposição da ação órgãos despersonalizados, porém, o mesmo não se passa na lei de improbidade administrativa¹¹⁴, que vincula a legitimidade apenas ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada. Não havendo correspondência quanto à legitimidade dos órgãos despersonalizados e da Defensoria Pública para propor ação de improbidade administrativa, já haveria um impedimento para o regime unificado das ações. Aspecto que não afetaria em nada o objeto do presente estudo, pois, tanto

¹¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.494.

em casos de crime ambiental quanto de improbidade administrativa, o Ministério Público detém legitimidade para investigação e ajuizamento de ação.

Ainda no âmbito dos elementos da ação, parece claro que a causa de pedir, por se ligar ao fato jurídico que ensejaria alguma pretensão, não afeta a integração das ações, até por já ter sido evidenciado que uma mesma conduta ou fato pode ensejar múltiplos enquadramentos legais e responsabilizações em diferentes esferas jurídicas. O pedido, por sua vez, pode ensejar discrepâncias processuais, pois a pretensão envolveria cumulação de pedidos, os quais devem ter natureza cumulável e compatível.

O Código de Processo Civil prevê a possibilidade de cumulação de pedidos em processo único, contra o mesmo réu, conforme o artigo 327, do predito códex. O dispositivo legal, no parágrafo primeiro, estabelece requisitos para que haja a cumulação, exigindo compatibilidade entre os pedidos postos, competência do juízo para conhecer todos os pedidos apresentados e que o tipo de procedimento adotado seja adequado a todos os requerimentos. Apesar da primeira exigência, de adequação dos pedidos ao mesmo rito, o mesmo artigo legal, no seu parágrafo segundo, abre possibilidade de cumulação de pedidos de ritos processuais diferentes, desde que seja empregado pela parte autora o procedimento comum¹¹⁵. O Código de Processo Civil de 1973 já trazia tal disposição, mantida no código de 2015, no qual ainda foi acrescentado o seguinte trecho: “sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum”; fragmento que agrega ainda mais respaldo legal à possibilidade de cumulação de ações.

Em tese, os pedidos apresentados na ação civil pública seriam indenizatórios ou determinativos, enquanto o pedido na ação de improbidade administrativa teria caráter condenatório sancionador. Deve ser ressaltado que o fato de terem natureza diferente, não traduz uma incompatibilidade entre pedidos, uma vez que o processo civil aceita a apresentação de pedidos de naturezas diferentes, o que já é amplamente incorporado pela legislação e aplicado na prática. Para perceber esta possibilidade, basta lembrar que em qualquer ação de indenização cível, que prossiga até chegar a sentença, existirá uma correspondente condenação da parte sucumbente em honorários e custas processuais, uma sanção condenatória, levada a efeito no âmbito civil. Logo, este não parece ser um fundamento sustentável para inviabilizar a cumulação dos pedidos.

¹¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) A ação civil pública após 25 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.495.

Indo mais a fundo no tema da cumulação, tratada no código de processo, há expressa referência ao direcionamento dos pedidos a um mesmo réu, o que seria difícil no caso em análise, de ação civil por improbidade administrativa, já que a ação civil pública se dirigiria à pessoa jurídica que cometeu o crime ambiental e a ação de improbidade à pessoa física do gestor público. Apesar da aparente dificuldade, há argumentos para refutar tal tese, diante de um ente processual básico, o litisconsórcio passivo, previsto no artigo 113, do código processual. Apesar de a cumulação tratar de direcionamento dos pedidos ao mesmo réu, a legislação processual garante que duas ou mais figuras possam ser reunidas para litigarem no polo passivo, de um mesmo processo, quando houver conexão entre as causas de pedir e quando ocorrer ponto comum de fato ou de direito. Portanto, havendo ligação entre as causas de pedir, bem como vinculação entre os fatos que deram causa ao pleito, não há porque impedir a cumulação de pedidos, pondo por terra o argumento doutrinário. Inclusive, a unicidade processual, nestes casos, atende aos princípios da economia e da celeridade processual, o que não pode ser desconsiderado.

No âmbito da cumulação de pedidos, os contrários ao uso da ação civil pública por improbidade administrativa ainda apresentam um segundo entrave, que seria a competência do juízo, em casos de ato de improbidade envolvendo agente público com foro especial por prerrogativa de função. Realmente, este foi um verdadeiro problema até 2018, enquanto prevalecia o posicionamento do STF, externado no julgamento da Reclamação 2.138-6 DF, reconhecendo prerrogativa de foro a múltiplos agentes políticos, porém este problema foi ultrapassado pelo julgamento da Ação Penal 937, quando a Suprema Corte diferencia a possibilidade de responsabilidade no âmbito civil, por atos de improbidade administrativa, da responsabilização político-administrativa, oriunda de crime de responsabilidade, sendo possível um duplo regime sancionatório. Tal empecilho apenas permanece para o caso do Presidente da República, em que atos tidos como ímprobos serão, necessariamente abarcados pelo crime de responsabilidade, de forma a preservar a dicção do art. 85, V, da Constituição Federal.

Ultrapassados os pontos de crítica em razão dos elementos da ação, passa-se aos argumentos fundados nas condições desta. Como visto, neste interim do formalismo processual, há uma evidente ligação entre legitimidade e partes, o que remete ao argumento já comentado de que órgãos despersonalizados e a Defensoria Pública não teriam legitimidade

para proporem ação de improbidade¹¹⁶, sendo apenas legitimados para mover ação civil pública. Aqui, repete-se, o objeto do presente estudo se centra na responsabilização de gestor público em caso de crime ambiental, situação em que o Ministério Público tem a preponderância de atuação, sendo o legitimado, tanto para investigar quanto para processar¹¹⁷, ou seja, ao caso, não se aplicaria qualquer tipo de barreira de ilegitimidade pelo ajuizamento de ação civil pública por improbidade administrativa.

Assim como é possível traçar uma relação entre as partes da ação e a legitimidade (vinculando correspondência entre elementos e condições da ação), também é possível o fazer entre o pedido e o interesse de agir. Este remete à necessidade de judicializar uma demanda para obter a satisfação da pretensão do autor, ou seja, para conseguir concretizar o pedido. Os que defendem a impossibilidade de integração dos dois tipos de ação, alegam que as tutelas buscadas por cada uma delas não teriam idêntico perfil, o que impossibilitaria a cumulação dos pedidos, como já apresentado, bem como, desenharia interesses de agir diversos.

A construção deste argumento se mostra um tanto quanto truncada, afinal, alegam que o interesse de agir da ação civil pública seria metaindividual e que levaria a resultados práticos para a coletividade; enquanto o interesse de agir na ação de improbidade administrativa, embora nascesse metaindividual, desencadearia seus efeitos, de forma imediata e direta, sobre o agente público ou sobre o Estado¹¹⁸.

Embora o resultado das ações possa ensejar reflexos diferentes, não se está tratando de interesses de agir distintos, já que a fonte de interesse nas duas ações está atrelada a direitos difusos e metaindividuais. Os próprios reflexos, ainda que de forma e em graus distintos também se darão em favor da coletividade e para atender os anseios sociais. Portanto, não há como negar a gênese coletiva da ação de improbidade e nem os seus resultados em prol da sociedade, ainda que seja pela condenação de um indivíduo, o agente público que no exercício de seu cargo lesou a coletividade e os regramentos constitucionais por ela instituídos.

O efeito direto e imediato da ação de improbidade sobre o agente público ainda poderia ser usado como argumento, destinado a discutir eventuais prejuízos ao agente público, na medida que a integração processual com a ação civil pública atrairia a caracterização

¹¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.496.

¹¹⁷ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.117-118.

¹¹⁸ CARVALHO FILHO, op. cit., p.496.

coletiva para o pleito, o que retiraria a noção de desequilíbrio entre partes, evidenciado no processo individual¹¹⁹.

Embora haja fundamento para este argumento, é preciso lembrar que com o advento do Código de Processo Civil de 2015, foi garantido, quando da cumulação de pedidos, o emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam os pedidos cumulados, o que garante a ampla defesa do agente público e do gozo de garantias processuais mais amplas. Estes aspectos se mostram suficientes para demonstrar que não há divergência no interesse agir de para os dois tipos de ação, aptas a inviabilizar o uso da ação civil pública por improbidade administrativa.

Ainda hoje, diversos são os juristas e doutrinadores que seguem arguindo a falta de tecnicidade do uso da ação civil pública por improbidade administrativa, ancorando suas críticas em alguns ou em todos os pontos antes apresentados. Dentre estes, estão juristas de renome, como é o caso de José dos Santos Carvalho Filho, Gilmar Mendes e Arnold Wald, que percebem os conflitos entre os pontos apresentados, até mesmo sustentando que o princípio da especialidade reforçaria o argumento de que a melhor tecnicidade jurídica exige o ajuizamento independente de uma ação civil pública e de outra ação de improbidade administrativa. Selando este entendimento, ainda pode ser mencionada a interpretação de Hely Lopes Meirelles, que critica a figura da ação civil pública de improbidade administrativa, atribuindo à improbidade administrativa características de natureza própria e distinta, que apresenta contornos e regras não conciliáveis com a ação civil pública, sendo a integração de tais ações pratica de vulgarização da técnica jurídica¹²⁰.

Pois bem, por mais que haja vozes importantes na defesa da inaplicabilidade da ação civil pública por improbidade, questionando a tecnicidade e a correção deste meio processual, firmou-se um entendimento amplo, sobretudo nos tribunais, que é a ação civil pública por improbidade administrativa o meio adequado de buscar a responsabilização de gestores públicos, frente a atos ímprobos, nos termos da Lei nº 8.429/92¹²¹.

A aplicação integrada da ação de improbidade com a ação civil pública encontra reforço na própria Constituição Federal, já que no artigo 129, inciso III, está prevista como função do Ministério Público a promoção de ação civil pública para proteger o patrimônio

¹¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.497.

¹²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.211.

¹²¹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Ação civil pública, improbidade administrativa e políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.858.

público, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. Conforme ampla explanação em tópicos anteriores deste estudo, a lei de improbidade administrativa se destina à sanção de agentes públicos que, no exercício de cargo ou função pública, venha a lesar o patrimônio público ou que atente contra a moralidade administrativa, portanto, fica muito bem demonstrado este enquadramento na previsão constitucional da promoção de inquérito e ação civil pública.

Tanto é verdadeira essa premissa de aplicação da ação civil pública, buscando abrir mais o seu leque de abrangências sobre os interesses e direitos difusos que houve alteração do texto da lei da ação civil pública, deixando expressa sua aplicação em caso de ataques a qualquer interesse difuso ou coletivo¹²². Posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiu o Código de Defesa do Consumidor, no qual ficou consignada a modificação do artigo 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/85.

Da leitura conjunta do dispositivo constitucional com as leis que estabelecem os regramentos de cada uma das ações, sobrevém uma única conclusão, a de que está sob o “guarda-chuva” da ação civil pública a investigação e o processamento de responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa. Ainda assim, é importante ressaltar a exceção, já comentada, para os casos em que a conduta ímproba tenha sido praticada por algum dos agentes públicos dotados de prerrogativa constitucional de foro, casos em que será necessário o uso de outros trâmites processuais, até para evitar o uso político do processo por improbidade administrativa.

Ao serem elencados os argumentos da corrente que defende a inviabilidade do uso unificado das duas ações para perseguir a pretensão protetiva ambiental e punitiva do agente público, já foram apresentados, de forma sucinta, as bases teóricas de contraponto. Agora, com maior aprofundamento, serão traçados os lastros conceitual e teórico do uso da ação civil pública por improbidade administrativa, justificando as razões principais para a integração das ações.

Inicialmente, é preciso destacar que o direito subjetivo, pertinente a todo e qualquer cidadão, de ter uma administração ílibada e honesta da coisa pública detém uma natureza claramente difusa. A própria noção de sociedade e de coletividade depende de uma compreensão de que o ajuntamento social se dá na perspectiva de promover o bem comum, pelo uso e administração das estruturas públicas em favor da vida e da sociedade. Portanto, a moralidade administrativa é um direito que pertence a todos, de forma indeterminada e

¹²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1044.

indivisível, o que, além de integrar um direito difuso, também se acopla ao patrimônio social¹²³, outro elemento que atrai a aplicação da ação civil pública para apurar atos de improbidade administrativa.

O direito difuso da sociedade de ter uma administração proba não se limita à perseguição de responsabilidades fiscais dos gestores ou da correta administração do erário público. Hoje, a compreensão do patrimônio social tem que ir muito além do erário e dos bens públicos, devendo alcançar ordens que transcendem a concepção financeiro-monetária, adentrando outros valores coletivos, tais como o meio ambiente, valores culturais, históricos e artísticos.

A evolução das dinâmicas sociais, com a consolidação dos direitos de segunda e terceira geração, foi o grande estopim para a alteração da relação entre Estado e coletividade. Por ordem, entende-se que o Estado liberal foi ultrapassado - pelo menos, esta seria a aspiração da Constituição Federal de 1988 - de sorte que o Brasil se classificaria como um Estado Democrático de Direito. Neste esteio, para garantir a democracia e a sociabilidade como fundamentos do Estado, é indispensável que este assumo o dever de dar aos cidadãos garantias sociais e transindividuais¹²⁴, não se prendendo na mera dicotomia público/privado, centrada no patrimonialismo liberal/capitalista.

Desta forma, ao caracterizar a probidade administrativa, por sua moralidade e honestidade, como interesse difuso, integrado ao patrimônio social, não resta dúvida quanto ao instrumento jurídico adequado a tutelar este direito, a ação civil pública. Assim, poder-se-ia classificar a “ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa” como espécie do gênero “ação civil pública”, numa perfeita unicidade entre os procedimentos¹²⁵.

Por esta classificação, é possível se referir a um microsistema jurídico existente no ordenamento pátrio, no qual a tutela jurídica deixa de lado o direito subjetivo individual para acolher o direito coletivo e difuso, adotando as caracterizações próprias do processo coletivo que a ação civil pública detém. Este microsistema possui instrumentos e âmbitos próprios à defesa dos interesses transindividuais, porém, não pode elidir o fundamento das garantias dos indivíduos, que compõem essa coletividade, e, que porventura, estejam sendo acusados de improbidade administrativa. As prerrogativas e garantias mais amplas devem ser asseguradas,

¹²³ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Ação civil pública, improbidade administrativa e políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.856.

¹²⁴ ABELHA, Marcelo. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004. p. 49.

¹²⁵ MARTINS JÚNIOR, op. cit., p.856.

inclusive atraindo princípios próprios do Direito Penal, para que a ânsia de tutelar a coletividade não se transforme num subterfúgio para condenações injustas e a esmo.

Quando se trata da tutela de patrimônio público e social, vinculados à moralidade administrativa e meio ambiente, é inevitável a lembrança da ação popular, instrumento processual também destinado a tutela destes interesses difusos e coletivos¹²⁶. A própria Constituição Federal, ao tratar da ação popular, no artigo 5º, inciso LXXIII, prevê tal finalidade.

Ainda que parciais, há tangências entre a ação civil pública e a ação popular, já que se apresentam no ordenamento jurídico como instrumentos destinados a tutelas de interesses muito próximos. Apesar de zelarem por interesses muito similares, a motivação para a aplicação destas ações é diversa, resultando em consequências práticas distintas.

A ação popular tem uma destinação muito mais restrita, voltada à anulação de atos da administração pública que tenham ido contra a moralidade administrativa ou mesmo que atentem ao meio ambiente ou outros interesses difusos, ainda se prestando à busca de ressarcimento dos danos causados. Por outro lado, os efeitos jurídicos advindos da ação civil pública se mostram muito mais amplos, afinal, como já comentado, a ação civil tem o condão de ir muito mais fundo na tutela do bem ambiental, não se restringindo, como a ação popular, apenas à perspectiva de ter por sentença a declaração de nulidade ou a anulação do “ato lesivo”¹²⁷.

Por este viés, já está claro o motivo do recorte deste estudo se voltar à ação civil pública e não à ação popular, mas ainda é preciso destacar que a ação popular não apresenta maiores perspectivas de responsabilização ao gestor público. A única perspectiva de responsabilização do gestor público pela ação popular se daria na esfera da reparação civil do dano, mas sem gerar qualquer consequência direta sobre direitos e capitais políticos do agente público. Outro elemento que se soma negativamente ao uso da ação popular é a impossibilidade de a cumular com a ação de improbidade, até pela incongruência entre os legitimados para aviar uma e outra.

Além da amplificação dos efeitos sobre os bens jurídicos tutelados, a ação civil pública carrega em seu bojo mais uma vantagem, que é a preponderância da atuação do Ministério Público, que também detém a prerrogativa da investigação dos casos, pelo inquérito civil. Inegável a superioridade técnica e a capacitação do *parquet* para a coleta de

¹²⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 44.

¹²⁷ *Ibidem*, p.332.

elementos e dados, tanto para substanciar alguma acusação, quanto para instruir uma futura ação, a fim de tutelar direitos difusos e de responsabilizar agentes públicos que tenham atuado com improbidade.

O inquérito civil, constitucionalmente previsto como instrumento de investigação do Ministério Público, com o fim de proteger interesses difusos, o meio ambiente e o patrimônio social, juntamente com a ação civil pública, representa mais do que simples procedimento de investigação para convencimento do *parquet*, quanto à viabilidade da ação civil pública. Em casos de abertura de inquérito para apuração de certa lesão ao bem ambiental, sendo o procedimento dirigido sob os devidos cuidados e presando pelas garantias constitucionais, pode ainda servir de esteio para ampliação da tutela de direitos difusos, pois a coleta de dados e elementos de prova podem demonstrar a ocorrência de algum ato de improbidade administrativa conexa à lesão. Assim, ao final, pode ensejar a proposição de ação civil pública por improbidade administrativa.

O inquérito civil não tem partes, litigantes ou acusados, de sorte que não está adstrito a uma única nuance do fato e dos indícios que despertaram a instauração deste. O inquérito se limita a recolher dados e provas que indiquem a existência de lesões ou ofensas a interesses metaindividuais¹²⁸, o que lhe gera certo grau de liberdade para ampliar o foco de investigações e, conseqüentemente, a abrangência do convencimento do *parquet* quanto à ação civil pública que deve ser ajuizada.

Sob estes mais variados pontos, fica clarividente a importância e a tecnicidade da ação civil pública por improbidade administrativa, dentro das perspectivas delimitadas neste estudo, especificamente. Portanto, se configura como uma estratégia viável e muito promissora para buscar a responsabilização de gestores públicos, em face de seus atos ímprobos, que tenham contribuído na ocorrência de crimes ambientais, cometidos por pessoas jurídicas; e quando não se tratar de agente político com prerrogativa constitucional de foro.

A grande vantagem deste uso integrado das duas ações, em forma unitária, é que elas acabam se complementando, o que se dá desde a fase do inquérito civil, onde a adequada condução enseja uma rígida observância ao devido processo legal e às garantias constitucionais, gerando uma base sólida para a tutela judicial pretendida, tanto com relação ao meio ambiente quanto em relação à responsabilização do gestor público.¹²⁹ A aglutinação das ações, além de favorecer a complementariedade para a tutela dos interesses

¹²⁸ ARAÚJO, Lílian Alves. *Ação Civil Pública Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2001, p.71.

¹²⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Ação civil pública, improbidade administrativa e políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.857.

transindividuais, ainda representa benefícios para sociedade por representar uma via de economia e celeridade processual.

Capítulo III – As Dimensões da Ação Civil Pública Por Improbidade Administrativa no Ordenamento Brasileiro e seus Reflexos

Averiguados os matizes da ação civil pública e da ação de improbidade administrativa, com a devida análise de seus elementos e características fundamentais, que ensejam ou não condições pertinentes e adequadas ao seu manejo integrado, na busca da tutela de interesses difusos, ainda resta uma incursão nos aspectos de teor prático, saindo do plano teórico.

O plano da práxis jurídica é muito importante, afinal, o ordenamento jurídico e os processos judiciais não têm como objetivo o mero atendimento de preceitos teóricos, antes disso, se destinam a jurisdicionar sobre a vida material dos indivíduos e da sociedade. Como já demonstrado nos capítulos anteriores, o Ministério Público tem aplicado, cada vez mais, o uso da ação civil pública por improbidade administrativa, para a tutela dos direitos difusos em que haja atos e intervenções ímprobos de agentes, desta forma, os próprios tribunais têm se familiarizado com esta estratégia de responsabilização. Inclusive, alguns dos juristas que fazem críticas à concepção *una* destas ações, acabam a tolerando o seu uso na prática cotidiana, ainda que tenham ressalvas quanto à tecnicidade aplicada.

A aplicação conjunta das ações vem se consolidando, o que fica notório em diversos repositórios jurisprudenciais, em que há um crescente número de decisões, acolhendo as ações integradas e proporcionando a tutela de interesse difuso com a responsabilização de gestores públicos. É importante perceber que as ações civis públicas por improbidade administrativa vêm sendo amplamente utilizada e tendo uma receptividade cada vez maior, mas ainda muito atreladas a temas patrimoniais, por enriquecimento ilícito de agentes públicos ou por lesões ao erário.

A incidência de ações civis públicas por improbidade administrativa vinculadas à ocorrência de crimes ambientais é reduzida e restrita na jurisprudência pátria, de forma que os casos apresentados são oriundos de um universo jurisdicional ainda restrito. Ainda assim, é possível perceber um robustecimento da temática e desta estratégia de responsabilização de gestores públicos, principalmente no âmbito da Justiça Federal. A seleção dos casos, aqui analisados, foi feita em razão de seu alinhamento com o escopo da pesquisa, em que fica clara a ação de pessoas jurídicas de direito privado na promoção de crimes ambientais, nas quais o agente público agiu permitindo ou não impedido tal crime.

Após o primeiro intercurso no plano prático, analisando alguns casos de aplicação da ação civil pública por improbidade relacionada à crimes ambientais, verificando a forma

como o Judiciário enfrentou e julgou os casos, na prestação jurisdicional, é preciso avançar ao próximo estágio prático, relativo aos efeitos da tutela jurisdicional concedida, e seu impacto sobre o gestor público ímprobo. Neste contexto, interessa compreender os efeitos da sentença na ação civil pública por improbidade administrativa, principalmente, sobre a figura do gestor condenado. Interessa perceber como a natureza sancionadora desta ação tem um poder de atuar sobre a esfera social, pela responsabilização personalíssima do agente que contribuiu para com o cometimento de crimes ambientais.

Este efeito social tem potencial para transcender a simples condenação do agente, tendo reflexos sobre outros gestores, o que representa uma das funções da sanção, prevenir novos atos danosos. Embora as sanções por improbidade administrativa sejam cíveis, a condenação do gestor ímprobo possui uma natureza muito próxima à sanção penal, pois o reprime personalissimamente e servindo de exemplo a outros gestores.

Por fim, estando bem delineada a estratégia de responsabilização de gestores públicos, é preciso fazer uma última explanação, no campo prático, atentando para o momento histórico brasileiro, no qual, em menos de cinco anos, ocorreram dois crimes ambientais de proporções gigantescas, sob os olhos negligentes do Estado. Uma ultrajante realidade, que se torna ainda mais preocupante pela condução das políticas ambientais do país, que vem sucateando seus instrumentos de fiscalização e adotando medidas “negacionistas”, perante a crise climática e ambiental, priorizando os interesses predatórios de mineradoras e pecuaristas em detrimento ao meio ambiente.

I. A Aplicação e Recepção da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa

O Ministério Público, no cumprimento de suas atribuições, como legitimado na tutela dos direitos difusos, bem como na busca da responsabilização dos agentes públicos em face de condutas ímprobas, vem ajuizando muitas demandas sob o pálio da ação civil pública por improbidade administrativa. Assim, os Tribunais têm recebido e acolhido a proposição *una*, integrando as duas ações, concebendo como válida tal estratégia na perseguição da pretensão difusa e social.

Trata-se de processo civil, o qual será ajuizado na Justiça Comum ou na Justiça Federal, quando presente alguma das hipóteses do artigo 109, da Constituição Federal. Assim, para espelhar a abordagem que vem sendo dada pelo Ministério Público e a recepção do tema

pelos julgadores, serão referidas e comentadas quatro decisões sobre ações civis públicas por improbidade administrativa, que se destinaram à responsabilização de agentes políticos.

Antes de começar a análise dos julgados cumpre fazer um registro, as ações civis públicas por improbidade administrativas ajuizadas, seja na Justiça Comum ou na Federal, majoritariamente objetivam alguma responsabilização do agente público por conta de enriquecimento ilícito ou por lesão ao erário público. Mesmo em casos em que o Ministério Público apresenta como fundamento para a responsabilização a prática de condutas atentatórias aos princípios da administração pública, normalmente, há ligação da conduta com questões diretamente ligadas ao erário e ao enriquecimento ilegal. Também, não são muitos os casos em que o direito difuso tutelado por estas ações é o meio ambiente, sendo mais habitual a proteção de outros espectros do patrimônio social.

Embora não seja este um indício suficiente para qualquer conclusão previa, já se apresenta como indicativo da forte ligação patrimonialista ainda mantida na sociedade brasileira. Outrossim, revela que o uso da ação civil pública por improbidade administrativa ainda é uma estratégia nova de proteção ao bem ambiental ou, se não nova, ainda não explorada de forma sistemática. Justamente por serem mais raros os casos de vinculação com crimes ambientais ou com atos antiambientais é que foram selecionados os julgados, aqui analisados.

Para iniciar a apreciação de casos de ações civis públicas por improbidade administrativa, apresenta-se decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na Apelação Cível nº 70081668626¹³⁰, na qual o Ministério público propôs a ação, tanto para readequação da fiscalização ambiental-sanitária do município, quanto para o ressarcimento do erário municipal e para a responsabilização de agentes políticos por atos de improbidade. Segue trecho da ementa:

“APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS REJEITADA. PRECEDENTES DO STJ E DESTA CORTE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ADMINISTRADOR DA PESSOA JURÍDICA QUE SE BENEFICIOU COM OS ATOS ÍMPROBOS. [...] Situação concreta em que se verificou a existência de conluio entre os então Vice-Prefeito e Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente do Município

¹³⁰ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação cível n. 70081668626. Apelantes/Apelado: Nelson Boeira da Silva, Rogério Garcia Dutra, Luiz Fernando Toniollo e Aparício Mendes Figueiredo. Apelante/Apelado: Ministério Público. Relator: Miguel Ângelo da Silva. Julgamento em 29.08.2019, publicado no DJ de 03.09.2019. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70081668626&codComarca=700&perfil=0>. Acesso em 20.mar.2020.

de Barracão e o proprietário do Abatedouro e Comércio de Carnes Toniollo Ltda, para, mediante coação imposta a dois servidores municipais, frustrar o livre exercício da atividade fiscalizatória que lhes competia, possibilitando que o estabelecimento emitisse Guias de Trânsito Animal com número de cabeças de gado inferior ao efetivamente abatido. Além disso, o abatedouro operava em dias indevidos, sem a presença dos fiscais, possibilitando o abate e a colocação no mercado de carne sem procedência conhecida. ART. 10 DA LIA. EXIGÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E DOLO OU CULPA GRAVE. REQUISITOS DEMONSTRADOS. A efetiva lesão aos cofres públicos restou demonstrada pela prova trazida aos autos. É certo que os atos de improbidade tipificados no art. 10 admitem a forma culposa. Entretanto, não é qualquer culpa que enseja a punição pelo art. 12 da LIA, mas tão somente a culpa qualificada, isto é, a culpa grave. No caso concreto, restou comprovada a conduta dolosa do então Vice-Prefeito, do Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e do proprietário do abatedouro, principal beneficiário dos ilícitos perpetrados em vista da sonegação de tributos. Ausência de responsabilização do ex-Prefeito, cujo envolvimento nos ilícitos não restou demonstrado. RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO. EFEITO AUTOMÁTICO DA CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO NO ART. 10 DA LIA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12 DA LIA. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. APELOS DOS RÉUS DESPROVIDOS. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARCIALMENTE PROVIDO.”

Este julgado é muito interessante, pois apresenta algumas características próprias à temática da ação civil por improbidade antes apresentadas, a começar pela preliminar apresentada pelo vice-prefeito réu, o qual argumenta ser inaplicável a lei de improbidade administrativa para os agentes políticos. O desembargador relator fundamenta o rechaço do argumento pelo entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça quanto à aplicação da legislação aos agentes políticos que não detenham prerrogativa de foro constitucional, ainda alegando que a decisão do Supremo Tribunal Federal, na Reclamação 2.138 DF, não tem efeitos erga omnes a todos agentes políticos, pois se restringia a ministro de estado com foro constitucionalmente estabelecido, ainda lembrando que referido processo foi aviado anteriormente à mudança de entendimento do STF, razão pela qual o direcionamento argumentativo se fez em relação à reclamação julgada e que lastreava o entendimento consolidado, à época.

Outro tema importante apresentado pelo julgado é a participação decisiva de pessoa jurídica nos atos ímprobos, no caso, um abatedouro, em que eram abatidas mais cabeças de gado do que o declarado, inclusive pelos documentos de fiscalização. Desta situação, depreende-se a importância da responsabilização dos gestores públicos em face de crime ambiental cometido por pessoa jurídica; ainda que no caso telado não tenha havido tal gênero de crime, ficou claro que os atos de improbidade estavam decisivamente ligados às condutas ilícitas e fraudulentas do abatedouro. Há uma interdependência muito grande entre pessoas

jurídicas que pretendem cometer fraudes ou outros ilícitos e os agentes públicos desonestos, que teriam a obrigação de fiscalizar e coibir tais condutas.

No caso, a decisão se prestou a desconstituir atos municipais e restaurar o aparato fiscalizador do município, quanto aos réus, estes foram condenados a ressarcir os danos causados ao erário, ao pagamento de multa civil e à suspensão de seus direitos políticos. Exatamente conforme previsão da lei de improbidade, até mesmo o responsável pelo abatedouro, diante da sua participação direta nos atos ímprobos, foi submetido às sanções do artigo 12, inciso I, da Lei 8.429/92.

Os próximos dois julgados foram aviados, em razão da matéria (tratando de área de preservação permanente e de parque nacional), perante a Justiça Federal. Ambas as decisões trazem um assunto muito importante para a temática de estudo, pois, ainda que não tenham se consubstanciado em crimes ambientais, dizem respeito a interesses agrários e imobiliários. Hoje, os agentes da especulação imobiliária e o setor do agronegócio são dois dos ramos que fazem mais pressão sobre o poder público para desregulamentação ambiental, pelo ímpeto expansionista da exploração de seus negócios.

O caso, envolvendo área de parque nacional, ocorreu no Paraná e teve o processo tombado sob o número 5005374-20.2011.404.7002/PR¹³¹. Ao tempo dos fatos que ensejaram a ação civil pública por improbidade administrativa os réus estavam empossados nos cargos de deputados federais e de prefeitos, e teriam incentivado uma invasão ao Parque Nacional do Iguaçu. A seguir, seguem transcritos os trechos mais importantes da ementa:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEPUTADO FEDERAL. PREFEITO. LEGITIMIDADE PASSIVA. INCENTIVO À INVASÃO DO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇÚ. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. IMUNIDADE PARLAMENTAR. NÃO INCIDÊNCIA DA REGRA INSERTA NO AR 53, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DANOS AO MEIO AMBIENTE E AO ERÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ATIVA DOS RÉUS EM TAIS ATOS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PENALIDADES. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92. 1. [...] incentivar a degradação patrimonial e ambiental do Parque Nacional do Iguaçu mobilizando a população local, instigando-a a descumprir a ordem judicial que determinou o fechamento da estrada, conduta que vai além das relações formais e funcionais do agente público para alcançar a intenção pessoal do réu. [...] 4. Não obstante o reconhecimento da existência de danos materiais e

¹³¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação cível n. 5005374-20.2011.4.04.7002/PR. Apelantes/Apelado: Irineu Mário Colombo, Muriel Gonçalves Martynychen, Luiz Yoshio Suzuke, Nilvo Antônio Perlin e Valter José Steffen. Apelante/Apelado: Ministério Público Federal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Relator: Nicolau Konkel Júnior. Julgamento em 27.02.2013, publicado no DJ de 12.03.2013. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=5718223 . Acesso em 15.mar.2020

ambientais provocados nas instalações locais do IBAMA e do Parque em si, conforme depoimento de testemunha e documentos juntados com a inicial, não restou configurada a participação ativa dos réus em tais atos. 5. Hipótese na qual apenas restou demonstrada a prática de ato de improbidade em relação ao réu Nilvo Antonio Perlin, prefeito de Serranópolis do Iguaçu que, à época dos fatos, dolosamente permitiu o uso de veículos da prefeitura de Serranópolis do Iguaçu na invasão da PARNA do Iguaçu. 6. Segundo estabelece o art. 11 da Lei nº 8.429/92, para atos de improbidade que atentem contra princípios cabíveis a aplicação das sanções de ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos, conforme preceituado pelo inciso III do artigo 12 da Lei de improbidade. Além disso, a mesma lei estabelece que, na fixação das penas possíveis, "o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente". 7. Para a punição do ato de fornecimento de veículo, em que não houve proveito patrimonial demonstrado, não há que se falar em ressarcimento integral do dano, sendo incabível, da mesma forma, a aplicação da pena de multa civil. Quanto à pena de perda do cargo, resta prejudicada, pois nenhum dos autores atualmente exerce o cargo político que detinha por ocasião dos fatos ímprobos. No que se refere à pena de suspensão dos direitos políticos, com estreita relação com o ato ímprobo, porquanto os atos de improbidade foram praticados na qualidade de agentes políticos, fixada em três anos referida penalidade. Da mesma forma, adequada a aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. 8. Apelações do Ministério Público Federal e do IBAMA improvidas. Apelações dos réus parcialmente providas..”

O presente caso apresenta algumas particularidades, pois os fatos se deram durante um ato político, em que dois Prefeitos se encontraram com dois Deputados Federais para um ato de protesto, reivindicando a abertura de uma via, que passa dentro da área do Parque Nacional do Iguaçu, fechada desde 2001, por determinação judicial.¹³²

A invasão ao parque teria resultado na derrubada de cerca de três quilômetros de mata no interior do parque, na destruição de guarita do IBAMA e de outras obras feitas para impedir o uso daquela via, além da quebra de mudas plantadas com o mesmo fim. Aqui, fica aparente que se tratou de um ato único, que importou em danos ambientais, provavelmente visando o ganho de capital político do agente público que o promoveu, com a pretensão de atender às demandas de seus eleitores, com a abertura da via para facilitar acesso e escoamento da produção local. Como bem destacado, na ementa, o único dos políticos que acabou sendo condenado foi o Prefeito da cidade de Serranópolis, pois foi este quem

¹³² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação cível n. 5005374-20.2011.4.04.7002/PR. Apelantes/Apelado: Irineu Mário Colombo, Muriel Gonçalves Martynychen, Luiz Yoshio Suzuke, Nilvo Antônio Perlin e Valter José Steffen. Apelante/Apelado: Ministério Público Federal e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Relator: Nicolau Konkel Júnior. Julgamento em 27.02.2013, publicado no DJ de 12.03.2013. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=5718223 . Acesso em 15.mar.2020.

disponibilizou máquinas do município para a invasão e destruição, os demais agentes públicos não foram condenados.

No referido caso, a ação civil pública por improbidade administrativa resultou na ordem de recomposição das obras de isolamento da via, que foram danificadas na invasão, e na condenação daquele que era o Prefeito de Serranópolis, que já não estava mais no cargo, quando da decisão. Assim, houve a condenação em multa civil e na suspensão de direitos políticos, mas não a perda de cargo, já que não era mais o condenado mandatário de posto eletivo.

A outra ação civil de improbidade administrativa proposta na Justiça Federal, envolvendo área de preservação permanente, se passou em Balneário Camboriú/SC e tramitou sob o número 5005924-71.2014.4.04.7208/SC¹³³. No caso, o então secretário municipal do meio ambiente lavrou certidão com informação falsa, informando que a área de um empreendimento imobiliário local não seria de proteção ambiental, quando era, permitindo o licenciamento da obra. O réu arguiu que havia seguido a legislação municipal para tal declaração, na qual não constaria referida área como de proteção permanente. Mesmo tal argumento encontrando respaldo na legislação municipal, ainda existe a legislação estadual e federal, que classificam a região como de proteção, o que não poderia ter sido desconsiderado. Eis a ementa do julgado:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CERTIDÃO FALSA. DOLO RECONHECIDO NA AÇÃO CRIMINAL. PENAS. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. MULTA CIVIL. MANTIDAS. 1. Reconhecido o agir doloso do réu, quando do julgamento do processo criminal, não se pode, na esfera cível, afastar-se aquela conclusão. 2. Configura ato de improbidade a emissão de certidão com conteúdo falso pelo Secretário do Meio Ambiente, o qual declarou que determinado local não se encontraria em área de preservação permanente, permitindo o procedimento de autorização/licenciamento de condomínio. 3. Diante da gravidade da conduta perpetrada, fica mantida a condenação à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos, bem como à aplicação da multa civil, cominada no máximo previsto no art. 12, III, da Lei 8.429/92.”

Este caso apresenta uma relação muito direta entre os fatos e a ação civil de improbidade administrativa proposta, inclusive com as sanções aplicadas. O que mais chama a atenção neste julgado é justamente a forma da improbidade cometida, restrita a uma mera

¹³³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação cível n. 5005924-71.2014.4.04.7208/SC. Apelantes: André Ritzmann. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Vânia Hack de Almeida. Julgamento em 04.04.2019, publicado no DJ de 05.04.2019. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000947775&versao_gproc=5&crc_gproc=f6b2eb6d. Acesso em 25.jan.2021.

declaração vaga do agente político, que tomava como fundamento legislação municipal. Ainda que não tenham sido apresentadas maiores provas quanto a algum envolvimento de pessoas jurídicas interessadas naquele ato, o desembargador relator deixou consignado no seu voto uma ponderação muito importante, lembrando da ação do mercado imobiliário junto ao poder público.

“Acrescente-se ainda que é de conhecimento público, fato notório portanto, que a especulação imobiliário no Balneário Camboriú permitiu a edificação de inúmeros prédios sobre área de preservação permanente (ou nas margens de rios ou sobre restinga e mangue), em terrenos da União (terra de marinha), o que deveria ter feito com que o réu, naquele momento exercendo a função de Secretário do Meio Ambiente, redobrasse seus cuidados ao emitir declaração envolvendo aquela área.”¹³⁴

Além do alerta do desembargador, é preciso apontar que a legislação municipal usada para embasar a declaração do secretário foi alterada durante sua gestão, um ano antes do ato ímprobo, justamente disciplinando o uso e a ocupação do solo, as atividades de urbanização e o parcelamento do solo no território do município de Balneário Camboriú. Ou seja, muito propício se pautar em tal legislação para favorecer o mercado imobiliário local, conhecidamente problemático, conforme o próprio desembargador. Ainda, é preciso pontuar que em razão da declaração falsa, o réu foi criminalmente processado por falsidade ideológica, tendo sido reconhecido o dolo eventual de sua conduta (Ação Penal número 5005923-86.2014.4.04.7208¹³⁵), o que foi expresso até na ementa, antes transposta.

Relativamente à sentença, esta serviu para ordenar a desconstituição das licenças outorgadas com base na declaração falsa do réu, bem como para condená-lo em multa civil e na suspensão de seus direitos políticos.

Por fim, depois de ter apresentado julgados dos tribunais de segundo grau, cumpre trazer um último julgado, este de um tribunal superior, mostrando a recepção dada à ação civil pública por improbidade administrativa. A decisão apreciada trata de um agravo em recurso especial, registrado no Superior Tribunal de Justiça como AREsp 1.506.883 - RS

¹³⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação cível n. 5005924-71.2014.4.04.7208/SC. Apelante: André Ritzmann. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Vânia Hack de Almeida. Julgamento em 04.04.2019, publicado no DJ de 05.04.2019. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000947775&versao_gproc=5&crc_gproc=f6b2eb6d . Acesso em 25.jan.2021.

¹³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação criminal n. 5005923-86.2014.4.04.7208/SC. Apelante: Ministério Público Federal. Apelado: André Ritzmann. Relator: Victor Luiz dos Santos Laus. Julgamento em 17.02.2016, publicado no DJ de 23.02.2016. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=7906628 . Acesso em 28.jan.2021.

(2019/0143402-7)¹³⁶, o qual tem origem em ação civil pública de improbidade administrativa, ajuizada na Justiça Comum Estadual do Rio Grande do Sul.

Este é um caso bastante emblemático, frente ao tema do presente estudo, uma vez que se tratou de ação civil pública por improbidade administrativa, na origem, tutelando interesse difuso ao meio ambiente e buscando a responsabilização do gestor público, por negligência e omissão, em face de crime ambiental cometido por pessoa jurídica. Os fatos ocorreram na cidade de Serafina Corrêa/RS, onde uma empresa papelreira se instalou, ocupando área do município e com investimentos deste, na expectativa de criação de empregos e de fomento à economia local.

Apesar do planejamento, a referida indústria não conseguiu alcançar os objetivos propostos e, ainda, cometeu diversas irregularidades, como funcionar sem ter a licença de operação, emitida pelo órgão ambiental estadual, e fazer o lançamento de efluentes sem qualquer tratamento prévio em rio que abastece a localidade, o que configura crime ambiental. Somadas as irregularidades elencadas, ainda houve, posteriormente, uma venda particular do estabelecimento a outro grupo empresarial, o que não seria possível, diante dos investimentos municipais ocorridos e das tratativas mantidas.

O julgamento no Superior Tribunal de Justiça se deu por meio de decisão monocrática, razão pela qual não foi lavrada uma ementa mais direta e sucinta, por esta razão, apresenta-se o recorte de alguns dos trechos da decisão que bem delimitam e demonstram o caso.

“[...] 1. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul manteve incólume a sentença que julgou procedente a pretensão vertida em Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MP/RS em desfavor de VALCIR SEGUNDO REGINATTO, ora Recorrente, ao entendimento adotado pela Corte Estadual de que o demandado foi omissivo quanto ao controle e fiel fiscalização do cumprimento efetivo dos encargos atribuídos à empresa donatária, após terem sido alcançados os incentivos e doações por parte da municipalidade. [...]16. Esses aspectos factuais e probatórios, que foram represados no julgado recorrido e já não podem ser objeto de simples reexame em sede de recorribilidade extraordinária, foram amiúde expostos pelo Tribunal de origem, que separou o que seriam atos ímprobos daqueles atos irregulares. Note-se como se constatou a tipicidade na hipótese
vertente:
 Ocorre, todavia, que do contexto probatório trazidos aos autos, verificou-se que a empresa Papelão União Indústria e Comércio Ltda, em que pese agraciada com inúmeros incentivos para instalação de indústria papelreira no Município de Serafina Corrêa, não se desincumbiu de suas obrigações legalmente previstas, ocasionando poluição em rio que abastece a localidade, e pior, firmando em 24.03.2005, contrato de compra e venda particular do estabelecimento comercial à empresa Tondo

¹³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial 1.506.883-RS (2019/0143402-7). Agravante: Valcir Segundo Reginatto. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgamento em 03.04.2020, publicado no DJ de 07.04.2020. Disponível: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=108324776&num_registro=201901434027&data=20200407. Acesso em 15.jan.2021.

Embalagens Ltda, tudo ao arripio da lei. Nesse compasso, exsurge, forma clara e incontestável, que o demandado, na condição de Prefeito Municipal, permaneceu silente em exigir da empresa beneficiária o cumprimento dos encargos assumidos, notadamente quando se está frente a investimentos de alto vulto, deixando de agir no interesse de garantir e preservar o patrimônio público, fato que culminou em inegável dano ao erário. [...]"

O caso em tela é de alta gravidade e se apresenta exatamente dentro das linhas propostas pelo presente estudo, que é a utilização da ação civil pública por improbidade administrativa como estratégia para a proteção ambiental e também para a responsabilização dos gestores públicos que tenham contribuído para a ocorrência de crime ambiental. No aresto, são abordadas as questões que foram levadas a reapreciação do judiciário, o que se limitou aos pontos atinentes às condenações do prefeito réu, sendo que, ainda em primeira instância, já haviam sido ordenadas anulações de atos da administração nos contratos para com a empresa papelreira que originalmente contratou e se instalou na cidade, servindo como esteio da tutela ambiental.

Quanto à condenação atinente ao prefeito réu, esta foi mantida, uma vez que bem fundamentada e ancorada nos atos de improbidade por omissão e negligência do prefeito. Inclusive, há relatos de testemunhas, presentes na decisão do Superior Tribunal de Justiça, que não houve lei precedente à venda particular da empresa para outro grupo, o que teria ocorrido com o conhecimento do prefeito réu. Por estes motivos, foi mantida a condenação em perda de qualquer cargo público que estivesse exercendo, no ressarcimento do dano patrimonial causado ao município, a ser apurado em liquidação, no pagamento de multa civil e na suspensão de direitos políticos, por três anos.

Depois de visto o uso de ações civis por improbidade administrativa vinculadas a crimes ambientais e sua recepção por Tribunais pátrios, fica bem delineado que é uma estratégia viável e promissora, capaz de atender aos anseios de responsabilização dos gestores públicos e de, conjuntamente, propiciar a tutela de interesses difusos. O que parece ainda carecer de maior amadurecimento, ou mesmo de maior respaldo doutrinário, é a aplicação desta estratégia diretamente voltada para casos de dano ambiental e, principalmente, de crimes ambientais evidentes, cometidos por pessoas jurídicas, tal qual apresentado no último julgado analisado.

Tal estratégia se faz mais do que necessária, diante da realidade brasileira, em que políticas públicas de proteção e preservação ambiental vêm sendo sistematicamente desmontadas, sob a batuta governamental, que nos últimos anos encampa posturas antiecológicas e práticas de desregulamentação, facilitando a atuação de desmatadores e

poluidores, os quais, valendo-se da imagem de empreendedores, conseguem obter altos lucros com a desenfreada exploração ambiental.

II. Condenação do Gestor Público e os Efeitos Sobre seus Direitos Políticos e Funcionais Atendendo as Funções Preventiva e Repressiva da Pena

Cumprido o aprofundamento nas questões conceituais que envolvem a ação civil pública por improbidade administrativa, com a detida análise dos elementos e da natureza de cada uma das legislações pertinentes, foi possível estabelecer uma perspectiva concreta de seu uso. Conforme já visto, trata-se de um agregado de dois instrumentos jurídicos distintos, em que a ação civil pública se destina, mais propriamente, à tutela dos direitos difusos, dos quais se destaca o meio ambiente, enquanto a de improbidade administrativa se direciona a sanção dos gestores públicos ímprobos, o que, de forma indireta, também importará em atendimento dos interesses difusos e sociais.

A sentença, neste tipo de ação conjugada, acaba originando dois tipos de ordens judiciais, cada uma destinando-se a atender o gênero de pedido vinculado a cada tipo de ação. Desta forma, satisfará as pretensões apresentadas ao Juízo, de responsabilizar o gestor ímprobo, bem como proteger e reparar os danos ambientais.

A fim de atender a tutela dos interesses difusos ambientais, mais vinculados ao objetivo da ação civil pública, a sentença poderá apresentar determinações de duas naturezas, mandamental e condenatória, de caráter pecuniário¹³⁷. A ordem mandamental se presta a impor obrigações de fazer ou de não fazer, relativamente aos atos que importaram no dano ou no risco de dano ao meio ambiente, que permitem perceber, no caso, elementos de um crime ambiental. Já, o teor condenatório civil da sentença se destinará a ordenar um “ressarcimento”, pela recomposição ambiental, o que normalmente se delineará em forma pecuniária.

Para alcançar a responsabilização do gestor público, que tenha cometido atos ímprobos, que contribuíram para a ocorrência do crime ambiental e, conseqüentemente, do dano ou do risco de dano, ter-se-á uma parte da ordem sentencial qualificada como condenatória, de natureza sancionadora e personalíssima, não pecuniária. Esta penalização é a que mais interessa ao escopo do presente trabalho, pelos seus efeitos sobre o gestor público.

¹³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.487.

Antes de verificar os efeitos da sentença condenatória, é importante fazer algumas ponderações relativas aos gestores públicos e demais servidores, vinculados à administração pública. O ordenamento jurídico apresenta regramentos e dispositivos para controle e responsabilização dos agentes públicos, o que já foi devidamente demonstrado, e que poderia ser qualificado como controle de âmbito externo. Antes mesmo deste controle externo, há uma esfera de fiscalização interna aos próprios entes públicos administrativos, que dispõem de ferramentas para avaliar e penalizar condutas indevidas de seus agentes.

Este controle interno se pauta tanto na legislação que institui o regime jurídico dos servidores públicos da União, a Lei nº 8.112/90, tomada como base para interpretações por analogia, quanto pelos regimentos e códigos de conduta internos de cada órgão da administração¹³⁸. A fiscalização interna não se trata apenas de uma resposta à constatação de conduta indevida, antes disso, é um poder dever de boa gestão e de transparência, que por meio do *autocontrole* supervisiona os próprios atos e agentes, de sorte que, na constatação de algum ato eivado de vício, deve, por conta, anular ou revogar o ato, bem como investigar a conduta do agente que o levou a efeito¹³⁹.

A sanção administrativa do agente público, advinda da fiscalização interna, está devidamente prevista na legislação e não impede a responsabilização do agente nas esferas civil e penal. Por evidente, tal sanção só poderá se dar pela devida apuração dos fatos em processo administrativo disciplinar, e representa mais um instrumento preventivo a condutas indevidas ou ilícitas de servidores e agentes públicos, inibindo tais atos.

Na esfera externa, o controle dos atos pode ser feito tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Poder Legislativo. Dos mecanismos disponíveis ao controle legislativo, o mais conhecido é a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), a qual está prevista até no texto constitucional, no artigo 58, §3º, e que serve para investigar fatos relativos a condutas indevidas de órgãos ou agentes públicos, mediante requerimento com número mínimo de firmatários do pedido, conforme legislação e regimento das casas legislativas. Destes procedimentos, será relatada a apuração feita e apresentadas as conclusões do procedimento, as quais, em caso de constatação de ilegalidades, deverão ser encaminhadas ao Ministério Público, para a promoção das devidas responsabilizações.

O Poder Legislativo ainda tem outro mecanismo de fiscalização externa, que se dá por meio dos Tribunais de Contas, que atuam como órgãos auxiliares do Legislativo. Este

¹³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1043.

¹³⁹ SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.770.

controle externo está previsto na própria Constituição Federal, no artigo 71, se destinando à apreciação de fatos que digam respeito às contas públicas, sendo que as decisões dos Tribunais de Contas possuem eficácia de título executivo, portanto, havendo condenação de gestor a devolver recursos ao tesouro, este não o fazendo no prazo, estará sujeito à execução daquela decisão, o que corresponde à responsabilização civil do mesmo¹⁴⁰.

Apesar destes importantes instrumentos de controle, interno e externo, parece incontroverso que não possuem a mesma consistência e respaldo que o controle externo promovido pelo judiciário, o qual tem caráter muito mais rigoroso, conseguindo produzir efeitos práticos mais profícuos e concretos, no âmbito da responsabilização do gestor em face de crimes ambientais, em razão da maior gravidade das penalizações previstas. A isto, ainda se soma outro fator, que não pode ser olvidado, pois, na perspectiva de promover a tutela ambiental, é o controle judicial que pode proporcionar maior efetividade, já que o cerne da investigação fica sob a batuta do Ministério Público, que possui instrumentos e pessoal especializado para tanto.

Com a base da investigação concluída, o *parquet* forma seu convencimento, para então arquivar o procedimento do inquérito, ou ajuizar a ação civil pública por improbidade administrativa, o que representa o primeiro movimento destinado à tutela ambiental e à responsabilização do gestor, por meio de controle judicial. O deslinde deste controle, tendo razão o Ministério Público na ação promovida, se dá com a sentença de mérito, que exarará a ordem mandamental e condenatória pecuniária, destinadas à concretização da tutela ambiental requerida, antes comentada, e a ordem condenatória personalíssima, de natureza sancionadora não pecuniária.

A condenação sancionadora personalíssima, que não tem natureza pecuniária, recai sobre o agente público condenado por improbidade administrativa, ou seja, é uma sanção que advém da construção legislativa da Lei nº 8.429/92 e que impõe restrições de direitos, o que reveste a sanção de um caráter penal.

Antes mesmo do advento da lei de improbidade administrativa, o ordenamento já concebia este gênero de pena mais grave e personalíssima para os atos de improbidade administrativa, conforme o artigo, 37, §4º, da Constituição, que previa a condenação em suspensão de direitos políticos e perda de cargo ou função pública, sem frustrar eventual responsabilização criminal. A disposição constitucional é, na verdade, aberta e programática,

¹⁴⁰ SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.769.

exigindo complementação e regulamentação por norma infraconstitucional, o que se deu pela referida lei de improbidade administrativa, promulgada quatro anos após à Constituição.

A lei extraordinária delineou com mais profundidade e detalhamento quem são os agentes públicos, apresentando os esboços gerais para a conceituação da figura do agente político, aqui também tratado como gestor público, figura do presente estudo. Além dos sujeitos, também listou, exemplificativamente, os atos que podem configurar improbidade administrativa, o que se apresenta do artigo 9º até o 11. Então, com a exata noção de quem são os agentes públicos e quais os atos cometidos por estes que configuram a improbidade, a legislação apresentou as respectivas sanções e cominações, nos artigos 5º, 6º e 12. A aplicação destas sanções pode implicar em exigência de ressarcimento integral do dano, perda de bens ou valores, multa civil, suspensão de direitos políticos, perda de cargo ou função pública e proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos/benefícios fiscais ou creditícios.

Estas sanções podem ser divididas em dois grupos distintos, estando de um lado as punições consideradas de caráter predominantemente patrimonial, que são o ressarcimento integral do dano, a perda de bens ou valores e a multa civil; todas punições de natureza pecuniária, e que transcende a pessoa do agente condenado, se vinculando ao seu patrimônio. Do outro lado, ficam as demais sanções, que não têm conteúdo patrimonial direto, e que atingem a *pessoa* do indivíduo condenado¹⁴¹.

O âmbito de tramitação da ação civil pública por improbidade administrativa é o juízo civil e não criminal, assim, as sanções aqui tratadas e que atingem o agente público condenado são civis, porém, essas que alcançam o agente de forma personalíssima, possuem uma natureza penalizante, pelo seu caráter condenatório sancionador e, até mesmo, socialmente estigmatizante. A natureza penalizante destas sanções não torna a norma propriamente penal, sobretudo pelo estilo de redação dos artigos que indicam as condutas consideradas típicas da improbidade, dispostas em rol exemplificativo e não taxativo, o que afasta a norma da principiologia do Direito Penal, que se rege pela legalidade estrita e taxativa, não podendo abrir margem a interpretações mais abertas sobre o fato típico da norma.

Nesta esteira, outro elemento a demonstrar que as sanções personalíssimas da lei de improbidade não se perfazem em normas penais é a redação do artigo 37, da Constituição

¹⁴¹ SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.770.

Federal, que, ao narrar as linhas gerais das sanções para os atos de improbidade, finaliza o §4º, garantindo que estas penalizações não prejudicarão a proposição de ação penal cabível. Consequentemente, o texto constitucional reconhece que o ato de improbidade, em si, não necessariamente configura conduta criminosa do gestor público, o que reforça a importância de estratégias de sua responsabilização, por meio da ação civil por improbidade administrativa, para que se evite a impunidade.

Os atos ímprobos do gestor público, que tenham contribuído para o cometimento de crime ambiental, por si só não garantem seu enquadramento no âmbito do crime, logo poderão não ensejar a responsabilidade do agente em esfera judicial mais gravosa do que a civil. E, caso haja condutas que ultrapassem a simples improbidade administrativa do gestor, que leve à proposição de ação penal, deve ficar claro que a ação civil pública por improbidade não ficará subordinada ao resultado do processo penal, apenas sendo possível a suspensão de um dos feitos, para aguardar o julgamento do outro.

O ordenamento pátrio se rege pela independência absoluta de jurisdições, que só se tornam relativamente independentes depois de exarada decisão em alguma das esferas jurisdicionais¹⁴². Esta mudança de grau de independência é decorrente da necessidade de ser observado o teor da decisão e do seu contexto temporal, a fim de evitar sentenças contraditórias (principalmente no que se remete a existência de um fato e a sua autoria)¹⁴³, bem como para não haver dispêndio de tempo e de verbas públicas desnecessariamente, em procedimentos processuais que já tenham sido realizados em outra instância jurisdicional e que possam ser aproveitados.

Processualmente, as questões relativas à competência e à congruência de decisões em diferentes esferas é muito importante, mas impactam casos muito específicos e amplamente reduzidos, desde que o STF adotou a mudança de entendimento no que se refere à prerrogativa de foro e possibilidade de agentes políticos responderem às ações de improbidade administrativa, nos termos da Ação Penal 937, na qual só foi mantida exceção para o cargo de Presidente da República. Muito mais interessante ao objetivo deste estudo é analisar o efeito da decisão condenatória, sobretudo no âmbito de vinculação com a improbidade administrativa, em si, e com casos que se apresentam com maior frequência na praxis jurídica.

Embora tenha havido alteração no entendimento do STF, quanto à improbidade administrativa não ser aplicável aos agentes políticos que possuem prerrogativa constitucional

¹⁴² SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) A ação civil pública após 25 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.771-772.

¹⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.793.

de foro, retirando validade da tese de absorção da improbidade pelo crime de responsabilidade, ainda é importante pontuar um argumento que era posto pela doutrina e que acabou influenciando o novo entendimento do STF. Desde a questão de ordem posta na Ação Penal 937, não há mais dúvidas que, com exceção do presidente, é cabível apuração de responsabilidade de agente político pela Lei 8.429/92, mas ainda antes, havia dissidentes da corrente dominante do STF, e que pautavam seus argumentos sobre a destinação da lei dos crimes de responsabilidade dos agentes políticos, tese que pesou para a alteração de entendimento da Corte. A própria ementa da lei de crimes de responsabilidade deixa claro se tratar de norma criminal, portanto, pela distinção constante no artigo 37, §4º, da Constituição, a sanção de improbidade não seria absorvida pelo crime de responsabilidade, logo não frustraria a ação penal cabível¹⁴⁴, havendo um duplo regime sancionatório.

A corrente doutrinária, e depois o próprio STF, assumem que a responsabilização por meio de ação civil pública por improbidade geraria uma sanção jurisdicional, enquanto o julgamento pelo “crime de responsabilidade” geraria uma sanção político-administrativa, por se tratar de julgamento político, feito perante o parlamento, nos termos da Lei 1.079/50¹⁴⁵. Este entendimento se mostra coerente a partir da restrição da prerrogativa de foro reconhecida em 2018, e que aclara a dissociação da improbidade administrativa do crime de responsabilidade, sem a absorção do primeiro pelo segundo, de sorte que o julgamento político, sob as égides da lei dos “crimes de responsabilidade”, perfectibiliza uma natureza distinta da responsabilização civil.

Pois bem, na hipótese em que o agente político não se trate do Presidente da República, este pode ser sujeito passivo da ação civil por improbidade, vindo a ser condenado, como já visto, e poderá sofrer as sanções de natureza pecuniária e as de natureza não pecuniária. As pecuniárias são autoexplicativas, vinculadas à questão patrimonial. Porém, as sanções não pecuniárias, que tem caráter personalíssimo, exigem um pouco de reflexão, justamente por se dirigirem à pessoa do agente, sendo penalidade intransmissível.

Destas sanções, a de caráter mais gravoso e urgente é a perda da função ou do cargo público, que se destina a romper, se ainda existente, qualquer vínculo do condenado com a administração pública. A perda efetiva do cargo ou função só se dá com o trânsito em julgado da ação civil pública por improbidade, mas antes disso, durante a instrução é possível requerer afastamento liminar e temporário do agente, desde que haja cabal demonstração de que a

¹⁴⁴ SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) A ação civil pública após 25 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.773

¹⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.1025.

manutenção do agente na função representa risco de prejuízo na investigação e na apuração dos fatos e provas¹⁴⁶. No caso de afastamento ou suspensão liminar, o agente segue recebendo seus proventos, já que não está se ausentando por liberalidade própria, aspectos postos no artigo 20, da lei de improbidade administrativa.

O objetivo da perda de função ou cargo público é elidir o contato do agente público condenado por ato de improbidade com a administração pública, uma vez que se mostrou como uma ameaça aos interesses público e social. Por este motivo, ao se dar o trânsito em julgado da sentença de condenação à perda de função, o agente será desligado de todas as funções públicas que desempenhe¹⁴⁷. Independentemente da função que era ocupada, à época do ato ímprobo, ao transitar em julgado a sentença deverá ocorrer o completo desligamento do agente de qualquer função pública que esteja exercendo, no momento do trânsito em julgado, pois o cerne da improbidade não se encontra no cargo ou função ocupada, mas no agente inapto ou desonesto.

Este desligamento é permanente e definitivo, com os respectivos reflexos patrimoniais relativos a proventos e benefícios, o que pode atingir, até mesmo, a aposentadoria do agente, se essa foi obtida por meio da conduta ímproba ou antecipada, para tentar evitar as penalidades advindas de condenação por improbidade¹⁴⁸.

Enquanto a sanção de perda de função atinge o agente de forma definitiva e permanente, dissolvendo seus vínculos com o Poder Público, a suspensão dos direitos políticos surte efeitos apenas temporários e sobre a cidadania deste. Por ser a cidadania uma das dimensões da dignidade da pessoa humana, não seria correto aplicar como sanção a perda definitiva ou a suspensão permanente destes direitos, sob pena de se configurar uma penalidade inconstitucional. Tanto é que o artigo 15, da Constituição Federal deixa claro que é vedada a sua cassação, apenas elencando os casos excepcionais em que poderá ocorrer perda ou suspensão.

Os direitos políticos do cidadão não dizem respeito apenas ao seu direito de votar e ser votado, mas também a outras dimensões de sua vida. Inclusive, como indica Arnaldo Rizzardo, aquele que tenha tido seus direitos políticos suspensos terá, automaticamente, a perda de vínculo com função pública que esteja exercendo, eis que o gozo de tais direitos se

¹⁴⁶ MATTOS, Mauro Roberto Gomes. Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.490.

¹⁴⁷ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3 ed. rev. atal. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.544.

¹⁴⁸ SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.780.

perfaz em pressuposto para ser funcionário público¹⁴⁹. Há outros direitos que restam cerceados àquele que tem seus direitos políticos suspensos, dentre os quais se destacam o direito de sufrágio, para votar e ser votado, o direito de criar, integrar ou se filiar a partido político (previsto no artigo 16, da Lei 9.096/95) e o direito de ajuizamento de ação popular (vide artigo 1º, § 3º, da Lei 4.717/65).

Pela redação do inciso III, do artigo 15, da Constituição Federal, consta como um dos casos passíveis de perda ou suspensão dos direitos políticos a condenação criminal transitada em julgado. Tal suspensão se distingue da advinda da improbidade administrativa, pois aquela perdura pelo tempo em que durar a condenação penal, sendo a suspensão dos direitos automática e sem necessidade de expressa declaração pelo Julgador. Já, a condenação de suspensão de direitos políticos por improbidade administrativa, terá um tempo determinado e certo, posto na sentença. O Julgador definirá o exato enquadramento do ato de improbidade cometido, o qual será explicitado, bem como aplicará, dentro dos parâmetros mínimo e máximo das tipificações apresentadas nos incisos, do artigo 12, da Lei 8.429/92, o tempo de suspensão dos direitos políticos do agente¹⁵⁰, se entender aplicável ao caso.

Por fim, a última das sanções não pecuniárias e personalíssimas, advindas da lei de improbidade administrativa, é a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Até pode haver uma impressão de que esta sanção não se apresente como um instrumento penalizador tão importante na responsabilização do gestor público, aspecto que fica muito mais evidente quando se pensa em suspensão de direitos políticos e perda de função ou de cargo de um agente político, normalmente muito dependente de sua imagem. Mas, na prática, este tipo de sanção se mostra como uma grande aliada no rompimento de cadeias de favorecimentos ilícitos e de corrupção.

O fundamento primeiro desta sanção reside no pressuposto de que a pessoa física ou jurídica para se vincular à administração pública, tenha retidão de condutas e de cumprimento de obrigações, pautando seus atos nos princípios norteadores da administração pública. Aquele condenado por improbidade administrativa, já demonstrou, em momento pretérito, não contar com tal retidão, logo, pode o Julgador estabelecer em condenação a proibição do agente público ou mesmo da pessoa jurídica, a que este seja vinculado, de manter contrato ou receber benesses e incentivos do Poder Público.

¹⁴⁹ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.544.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p.549.

Nas relações políticas, há um elemento abstrato e informal, que não é passível de uma documentação ou mensuração, mas que exerce grande influência nas relações com o Poder Público, este elemento é o chamado capital político, que pode dar origem a favorecimentos e relações pouco republicanas. Assim, foi fundamental a vedação de incentivos ou benefícios fiscais e de crédito por meio de pessoa jurídica vinculada ao agente, já que o ente moral privado é “*comumente usado como manto para encobrir as grandes falcatruas*”¹⁵¹.

Importante registrar uma ressalva em relação à proibição de recebimento de benefício fiscal ou creditício. A proibição diz respeito à condição pessoal do agente condenado, logo, tratando-se de benefícios de caráter público e destinado a qualquer pessoa interessada, não poderá ser negado o benefício ao condenado, pois a vedação se relaciona a situações pessoais do agente, não atingindo vantagens genericamente disponibilizadas à população.¹⁵²

Sérgio Shimura percebe perfeitamente o uso do capital político, sobretudo de agentes políticos que tenham tido contato e passagem pela administração pública, com contatos e relações estabelecidas. Assim, esta sanção se mostra como uma grande aliada no combate ao tráfico de influências e à corrupção, funcionando, nos termos usados pelo referido jurista, como uma “*desconsideração da personalidade jurídica inversa*”, em que a condenação do agente contamina a pessoa jurídica da qual venha a fazer parte.

A proibição, neste gênero de sanção, perdurará pelos prazos fixo de tempo determinados na lei de improbidade, de acordo com o enquadramento dado pelo Julgador. Estando, neste período vedada a vinculação com qualquer ente ou órgão da administração pública, direta ou indireta, em todas as esferas de poder e por qualquer gênero de contrato¹⁵³.

Depois de apreciadas as sanções personalíssimas, de cunho não patrimonial oriundas da condenação do gestor público por ação civil pública por improbidade administrativa, é importante fazer uma última ponderação, relativa às funções da “pena”. No caso em apreço, o primeiro efeito da sentença recai sobre a tutela do interesse difuso sobre o meio ambiente, e o segundo efeito recai sobre o agente público condenado.

Ainda que as sanções tratadas sejam civis, possuem fortes características penais, já que geram efeitos incidentes sobre a pessoa do agente condenado, restringindo direitos deste. Os gestores públicos, objeto de pesquisa deste estudo, são enquadrados como agentes políticos, normalmente, vinculados a cargos eletivos ou de indicação política. Desta forma, os

¹⁵¹ SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p.783.

¹⁵² RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3 ed. rev. atal. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.553.

¹⁵³ SHIMURA, op. cit., p.783.

efeitos da condenação personalíssima acabam cumprindo funções muito similares às da pena, no processo penal, atuando em repressão e em prevenção.

O artigo 12, da lei de improbidade, que apresenta as sanções aplicáveis a cada uma das modalidades de improbidade administrativa, no seu *caput*, esclarece que as sanções previstas para cada uma das tipificações apresentadas poderiam ser aplicadas ao agente condenado de forma isolada ou cumulada, conforme a gravidade do fato e da conduta. E as sanções personalíssimas não pecuniárias estão previstas para as três modalidades de improbidade, apenas distinguindo entre uma e outra o tempo de duração da suspensão de direitos políticos e de proibição de contratação do o Poder Público.

Independentemente de quais destas sanções venham a ser aplicadas a um agente político condenado, este vai ser diretamente afetado, sofrendo os efeitos da repressão da “pena”. A proibição de contratação com o Poder Público ou de receber benefícios e incentivos, fiscais ou creditícios, representa uma medida preventiva, para que o agente político não se valha de seu capital político ou influência para obter vantagens depois de afastado da administração, um efeito repressivo claro.

Já a perda de cargo ou função e a suspensão de direitos políticos acabam atingindo frontalmente a imagem do gestor público, o maculando na esfera política, perante o eleitorado e seus aliados. Esta é a responsabilização que surte efeitos que vão muito além do patrimônio financeiro e que pode inviabilizar a “carreira política” do gestor público ímprobo, o que parece ser de interesse social. O efeito repressivo se apresenta claro, até porque, tendo o gestor qualquer uma destas condenações contra si transitadas em julgado, resultará no seu afastamento de qualquer função pública que esteja exercendo, inclusive com reflexos patrimoniais. Caso tenha tido os direitos políticos suspensos, pelo período estipulado em sentença, não poderá participar de atividades partidárias e, muito menos, ser eleito para cargo público, o que representa lançar o nome do agente no ostracismo político, com a sua consequente descapitalização política.

Tão clara quanto a função repressiva da “pena” pela responsabilização dos agentes políticos, é a função preventiva a que se presta a punição de “figurões” políticos, perante os demais, afinal, é um claro sinal de que todos estão sujeitos à responsabilização por malfeitos, e com possibilidade de sofrerem graves consequências. Desta forma, há um efeito preventivo contra novos atos ímprobos, pois os demais gestores refletirão com maior cuidado os riscos de atentarem contra a moralidade administrativa, permitindo que grandes empresas ponham o meio ambiente em risco, em troca de vantagens pessoais.

Por fim, desde o advento da lei da ficha limpa, Lei Complementar nº 135/2010, o gestor público que tenha tido seus direitos políticos suspensos, em virtude de condenação por improbidade administrativa e que tenha importado em lesão ao erário ou enriquecimento ilícito será considerado inelegível, pelo prazo de oito anos após o cumprimento da “pena”, nos termos da alínea “I” que foi acrescentada ao artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar 64/1990. O que é outro elemento a se somar à função repressora, principalmente contra os agentes políticos.

A condenação advinda da ação civil pública por improbidade administrativa terá um efeito sancionador importante, na responsabilização direta do gestor público que tenha tido condutas administrativas imorais e que tenham contribuído ou gerado condições para o cometimento de crime ambiental. Como já visto, estes gestores têm em suas mãos poderes e instrumentos capazes de fiscalizar ou de impedir atividade de grandes empresas que sejam ambientalmente nocivas, porém, em muitos casos o gestor não age no sentido de obstar tais atividades nocivas, pensando em interesses políticos ou em vantagens pessoais. Esta conduta do gestor é decisiva para a ocorrência do crime ambiental, mas é muito difícil que ela enseje alguma responsabilização em âmbito penal, sendo fundamental que o ordenamento jurídico encontre meios de reprimir estas condutas e de responsabilizar este tipo de gestor público.

Ainda que a ação civil pública por improbidade administrativa não resulte em responsabilização penal, tem a capacidade de exercer a tutela ambiental e de atingir os direitos políticos dos gestores públicos ímprobos, afetando sua imagem e o seu capital político, pelo menos, o mantendo impedido de ocupar cargo público e eletivo por algum tempo.

III. Perspectiva de Responsabilização Diante dos Maiores Crimes Ambientais Brasileiros e do Desmonte de Políticas Públicas

A responsabilização dos gestores públicos é um dos instrumentos fundamentais no combate à degradação ambiental promovida por grandes empresas e na transformação do cenário político brasileiro, ainda arraigado da lógica meramente patrimonialista, em que o meio ambiente é entendido apenas como um repositório de recursos, plenamente disponíveis aos interesses produtivos. Portanto, para refletir acerca de perspectivas desta responsabilização, pelo uso da ação civil pública por improbidade administrativa, nos termos das exposições anteriores, é preciso partir de uma concepção da atual situação brasileira.

Nos últimos anos, o Brasil vivenciou os dois maiores “desastres” ambientais de toda sua história, bem como voltou a registrar aumentos vertiginosos de desmatamentos na Amazônia e liberação de registro de centenas de novos agrotóxicos, o que demonstra o agravamento daquilo que pode ser chamado de “crise ambiental brasileira”. Juntamente com os evidentes problemas ambientais, também vem sendo ampliado o desmonte de políticas públicas e o sucateamento dos instrumentos de controle e fiscalização, tudo chancelado pelos gestores públicos federais, que apoiam e fomentam a desregulamentação do setor ambiental, o que se tornou público e notório, por filmagens de reunião ministerial, de abril de 2020, que vieram a público, depois de decisão do Supremo Tribunal Federal¹⁵⁴.

Esta propensão dos gestores públicos federais, de atuarem como linha auxiliar dos setores produtivos mais retrógrados e inconsequentes, quanto ao impacto ambiental das atividades econômicas, apenas reforça o argumento de que é urgente a necessidade de se repensar instrumentos jurídicos para viabilizar a responsabilização de gestores em face de crimes ambientais. A atuação de agentes políticos em prol da desregulamentação ambiental e do desmonte de estruturas de fiscalização, em evidente benefício de determinados setores produtivos, é uma conduta participativa nos crimes ambientais e nos danos produzidos por estes setores. Assim, a responsabilização de gestores públicos por estes tipos de atuação se perfaz em instrumento de proteção ao ambiente e à sociedade.

A reunião ministerial, antes mencionada, deixou a olhos vistos o nível de atuação de certos gestores, e que dificilmente seriam conhecidos pelo grande público, apesar disso, é de conhecimento geral a prática de *lobbies* e de as atuações combinadas entre líderes de alguns importantes setores produtivos e gestores públicos.

Os casos dos dois maiores “desastres” ambientais brasileiros são típicos exemplos em que a atividade bilionária de multinacionais seguia transcorrendo normalmente, sem qualquer intervenção profícua do Poder Público a impedir as nefastas consequências ambientais geradas. Seja por negligência ou expressa omissão, é bem clara a razão desta promíscua relação do Poder Público com as grandes empresas, estas revertem aos cofres públicos vultosas quantias em impostos, além de ofertarem muitos postos de trabalho à comunidade local, o que é sempre positivo aos gestores públicos.

Ambos os eventos se passaram no estado de Minas Gerais e tiveram como causa dos “desastres” barragens de rejeitos de mineração, usadas por consórcios de grandes empresas

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 4831 (0024271-86.2020.1.00.0000). Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro (Presidente da República). Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão 22.05.2020, publicado no DJ de 25.05.2020. Disponível: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343181188&ext=.pdf>> Acesso em 15.set.2020.

mineradoras multinacionais, que detém a concessão para lavras para exploração de minério de ferro.

O primeiro destes rompimentos aconteceu no dia 05 de novembro de 2015, na cidade de Mariana/MG, quando a barragem denominada “do Fundão”, de propriedade da empresa Samarco S.A., se rompeu. Segundo dados do IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o colapso da estrutura foi responsável pelo lançamento de aproximadamente 45.000.000,00m³ (quarenta e cinco milhões de metros cúbicos) de rejeitos, compostos, basicamente, por óxido de ferro e sílica, que contaminaram cerca de 663Km (seiscentos e sessenta e três quilômetros) de cursos de água, até chegar ao litoral Brasileiro.

Os rejeitos da barragem rompida ainda fizeram uma segunda barragem da empresa Samarco, denominada Santarém, transbordar aumentando o volume de rejeitos impulsionados. O saldo imediato do rompimento foi a morte de 19 (dezenove) pessoas, o isolamento e desalojamento de centenas de famílias e um impacto ambiental que torna impossível estimar prazo de retorno da fauna ao local atingido, conforme laudo técnico preliminar¹⁵⁵.

A “lama” com rejeitos, que se espalhou por uma área de 1.469ha (mil quatrocentos e sessenta e nove hectares), é tóxica e alcançou Áreas de Preservação Permanente, tendo gerado um impacto socioambiental que castigará a região por décadas¹⁵⁶.

O Ministério Público atuou no caso, tendo aviado Ação Civil Pública em dezembro de 2015, cerca de um mês após o rompimento, para buscar a tutela de direitos difusos relativos à água, que foi contaminada pelos rejeitos, atingindo diretamente a população local, em diversos âmbitos. Tal ação foi proposta contra as empresas que compunham o consórcio da atividade mineradora, que foram condenadas a monitorar a qualidade da água, bem como a disponibilizar materiais e recursos humanos ao Município de Governador Valadares para o cumprimento de seu plano de emergência.

No ano seguinte, em abril de 2016, o Ministério Público Federal aviou nova ação civil pública, mas contra a BHP Billiton Brasil Ltda., Samarco Mineração S.A., Vale S.A., União, IBAMA, estado de Minas Gerais, estado do Espírito Santo e outras autarquias, buscando a

¹⁵⁵ IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Laudo Técnico Preliminar*. Disponível em: < <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/laudo-tecnico-preliminar-ibama-pdf> >. Acesso em 10 nov.2020.

¹⁵⁶ IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Rompimento da Barragem de Fundão: Documentos relacionados ao desastre da Samarco em Mariana/MG*. Disponível em: < <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2020/rompimento-da-barragem-de-fundao-documentos-relacionados-ao-desastre-da-samarco-em-mariana-mg> > Acesso em 10 nov.2020.

tutela de diversos interesses difusos. A pretensão era a condenação dos demandados a recuperarem as áreas atingidas e garantir o fornecimento de serviços públicos à população, além de reparações e ressarcimentos. Porém, foi apenas em agosto de 2016 que o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública arguindo responsabilidades ambientais, mas apenas das empresas, e por razão da qualidade da água.

No caso há, evidentemente, o cometimento de crimes de homicídio, inundação, desabamento e lesão corporal e ainda nove enquadramentos diferentes de crimes ambientais, conforme disposições da Lei 9.605/98. Tanto é que houve denúncia por parte do Ministério Público¹⁵⁷.

Até o presente momento, várias ações seguem tramitando, relativamente ao caso de Mariana, mas pouco se avançou em relação à devastação ambiental havida, e ninguém foi penalmente responsabilizado. Depois deste primeiro “desastre”, que deveria ser intitulado de “crime,” para não minorar a responsabilidade dos seus causadores, forma narrados pela mídia vários problemas relativos a documentos e informações que ensejaram a obtenção de licenças necessárias para o funcionamento da barragem. Além disso, os próprios órgãos ambientais federais reconheceram erros na fiscalização, alegando falta de um sistema integrado e coordenado¹⁵⁸.

Neste primeiro caso, fica evidente a negligência do Estado, tanto pela falta de fiscalização, quanto pelo não acompanhamento das atividades de alto risco ambiental. Inclusive, a recepção de dados e de documentos para licenciamento, sem a devida conferência de origem ou com checagem junto a dados provenientes de fiscalizações, demonstram a permissividade do Estado, que contribuiu para que o crime não fosse evitado. Porém, seria difícil falar em responsabilização de gestores públicos, até aqui.

Outro ponto que exige alguma observação é a localização das instalações de barragens, que, nestes casos, já estavam constituídas há muitos anos, erigidas em momento histórico diverso, no qual a correlação sociedade-ambiente-economia possuía outra dinâmica. Se fossem feitas nos dias atuais, seria de responsabilidade da gestão pública tomar medidas prévias e antecedentes, vinculadas ao zoneamento ambiental e à localização de tal gênero de empreendimento, considerando estudos de impacto e de risco ambiental, projetando disposições físico-geográficas capazes de minimizar eventuais danos causados por algum

¹⁵⁷ BRASIL, Ministério Público Federal. MPF. *Denúncia 26 por tragédia em Mariana (MG)*. 20.out.2016. Disponível em: <<http://mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/mpf-denuncia-26-por-tragedia-em-mariana-mg>> Acesso em: 10 out.2020.

¹⁵⁸ BRASIL, Senado Federal. *Lama da Samarco expôs erros da fiscalização*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/privatizacao-de-presidios/licenciamento-ambiental/lama-da-samarco-expos-erros-da-fiscalizacao>> Acesso em: 12 dez.2020.

“acidente”. Mesmo que na época da instalação das barragens, aqui mencionadas, não houvesse uma consolidação do regramento ambiental, a evolução da legislação deveria ter impulsionado ações proativas das autoridades públicas, com acompanhamento das plantas existentes, por meio de fiscalizações, com a inerente exigência de execução de obras, reparos e ajustes necessários à redução de riscos identificados, o que, infelizmente, não ocorreu.

Depois do crime ambiental ocorrido em Mariana, sobreveio um segundo rompimento de barragem de rejeitos no estado de Minas Gerais, agora na cidade de Brumadinho. No dia 25 de janeiro de 2019, houve o rompimento da barragem de rejeitos “B”1 da mina “Córrego do Feijão”, outro empreendimento em que participa a mineradora Vale S.A. O volume de rejeito derramado pelo rompimento de Brumadinho foi de aproximadamente 12.000.000,00m³ (doze milhões de metros cúbicos), volume inferior ao que foi visto em Mariana, assim, o dano ambiental promovido, ainda que muito grande, não se equipararia ao de Mariana, porém o número de vidas humanas perdidas neste segundo crime foi muito superior, até o dia 31 de julho de 2019, foram contabilizados 270 mortos e 11 desaparecidos¹⁵⁹.

A barragem que se rompeu em Brumadinho também se destinava ao armazenamento de resíduos do beneficiamento do minério de ferro, contendo em seu interior lama, óxido de ferro e água. Segundo informações da empresa Vale S.A., a barragem tinha 43 anos de uso e tinha sua estrutura disposta pelo método construtivo de alteamento a montante, mais simples e barato, mas com menor estabilidade e segurança, por usar o próprio rejeito para a contenção do material depositado, tanto é que são proibidas barragens que tenham o emprego deste método de construção em vários países da Europa e até mesmo no Chile¹⁶⁰.

O rejeito de Brumadinho, assim como em Mariana, ocasionou um prejuízo ambiental inestimável, ao esterilizar o solo, seja pela obstrução da luz que não alcança a vegetação, seja pelo depósito de resíduo tóxico e pelo rastro de mortes de peixes deixado nos Rios Paraopeba e São Francisco. A mortalidade de peixes já era percebida dois meses depois do rompimento, o que foi monitorado pela fundação S.O.S. Mata Atlântica¹⁶¹.

¹⁵⁹ MINAS GERAIS, Ministério Público do Estado de Minas Gerais. MPMG. *MPMG e PCMG finalizam investigações sobre o rompimento da barragem em Brumadinho; 16 pessoas são denunciadas por homicídio qualificado e crimes ambientais*. 21 de jan.2020. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-e-pcmg-finalizam-investigacoes-sobre-o-rompimento-da-barragem-em-brumadinho-16-pessoas-sao-denunciadas-por-homicidio-qualificado-e-crimes-ambientais.htm>>. Acesso em: 02 de ago.2020.

¹⁶⁰ COSTA, Daiane. Por ser menos seguro, modelo de barragem de Brumadinho já foi banido em outro país. *O Globo Brasil*. Rio de Janeiro, 28 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/por-ser-menos-seguro-modelo-de-barragem-de-brumadinho-ja-foi-banido-em-outro-pais-23409303>>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

¹⁶¹ OLIVEIRA, Joana. Resíduos de Brumadinho já matam os peixes do rio São Francisco. *El País*, São Paulo, 22 de mar. de 2019. Disponível em:

A ligação entre o “caso Brumadinho” e o rompimento da represa de rejeitos de Mariana é muito importante, pois se trata do colapso de duas estruturas similares, usadas para o mesmo fim e pela mesma empresa, a Vale S.A., no desenvolvimento da atividade de mineração. Acontecimentos similares e de tamanha magnitude demonstram claramente o descaso, tanto da empresa quanto do Poder Público, que quatro anos depois de um crime ambiental que foi classificado como violador dos direitos humanos, por seu nível de impacto, não promoveu nenhuma mudança no seu modo de fiscalizar ou de acompanhar a situação de barragens de rejeitos. O rompimento de Brumadinho aconteceu porque nunca houve a devida resposta ao crime ocorrido em Mariana. Por isso, são dois atos do mesmo evento.

Evidentemente, as operações da Vale S.A. deveriam ter sido alvo de fiscalizações profundas e de sanções graves, a ponto de inibir qualquer nova ocorrência similar, mas não foi o que aconteceu, tanto é que em Brumadinho se repetiu o mesmo crime.

Exatamente os mesmos tipos de crime, comuns e ambientais, cometidos em Mariana se repetiram em Brumadinho, envolvendo o mesmo tipo de estrutura geradora dos danos e, incrivelmente, uma mesma empresa, a Vale S.A., presente nos consórcios de mineradoras dos dois casos.

A condução dos inquéritos e das ações, pelo Ministério Público, foi muito parecida com a já levada a efeito para o caso de Mariana, porém, algumas decisões ocorreram de forma muito mais rápida, até por já ser conhecido, na prática, o nível e a extensão dos danos causados à população local. Portanto, em questão de 30 dias, já haviam sido bloqueados mais de R\$2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) das empresas, para o custeio dos imediatos amparos às vítimas e arrefecimento de algumas das consequências.

Com relação à responsabilização criminal, assim como no evento de Mariana, ninguém foi condenado, apenas com uma diferença, logo no início das investigações, em fevereiro de 2019, funcionários da Vale S.A., dentre os quais estavam dois executivos, tiveram prisão provisória decretada, por suspeita de envolvimento com adulterações em relatórios e planejamentos de ações de segurança da barragem. As prisões provisórias foram acompanhadas de diversos mandados de busca e apreensão, para levantamento de informações. Expirados os prazos, as prisões provisórias foram relaxadas e, desde então, não houve mais nenhuma expedição de mandado de prisão ou condenação no caso.

Tanto em Brumadinho quanto em Mariana existiram notícias de licenciamentos concedidos com base em informações e documentos adulterados, bem como relatos de falhas

de fiscalização. No crime de Brumadinho, pelo menos, houve uma atuação mais incisiva nos inquéritos, com expedição de mandados de busca e apreensão, juntamente com prisões preventivas, ainda que não tenham resultado em efetiva responsabilização.

Agora, há uma perspectiva completamente diferente em torno de Brumadinho, que não existia anteriormente. No estado de Minas Gerais, o rompimento da barragem “do Fundão”, foi o maior “desastre” ambiental da história do país, e serviu de alerta quanto aos gigantescos riscos que a mineração e seus resíduos oferecem. Não é crível que os governos, e especialmente o de Minas Gerais, não tenham criado protocolos e meios de fiscalização para apurar as condições das barragens em uso.

Inclusive, as cobranças e os instrumentos de controle estatais deveriam ter paralisado todas as atividades das empresas envolvidas no crime de Mariana, até a constatação de que as licenças e os dados fornecidos à época dos licenciamentos são fidedignos e aptos a ensejar o funcionamento das plantas de mineração. Porém, na prática, não foi o que aconteceu.

Neste ponto, um dado parece ser muito relevante para compreender o motivo dos governantes não terem feito maiores restrições das mineradoras, que é o dado econômico. No ano anterior ao evento de Brumadinho, em 2018, o setor da mineração empregava cerca de 221.000 (duzentas e vinte uma mil) pessoas, em vagas diretas. E o mais impactante, representava 8% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado de Minas Gerais, e 4% do PIB brasileiro¹⁶². A importância econômica da atividade para o Estado é gigantesca, o que permite algumas suspeitas do porquê não houve embargos gerais às atividades das empresas mineradora.

No episódio de Mariana não havia como garantir que algum gestor público tinha responsabilidade por alguma conduta específica que tivesse ocasionado ou gerado condições a ensejar o acontecimento do crime ambiental havido, porém, o mesmo não pode ser dito quanto a Brumadinho. O primeiro rompimento ocorreu em 2015, e a gestão estadual, mais especificamente a secretaria de meio ambiente, fundações e autarquias estaduais ambientais, permaneceram sob o comando do mesmo gestor estadual até o final de 2018. Ou seja, os órgãos ambientais estaduais, coordenados pelos agentes políticos que estavam a sua frente, tinham a obrigação de promoverem fiscalizações e políticas de gestão ambiental junto às mineradoras, para evitar crime ambiental similar ao de Mariana.

¹⁶² CILO, Nelson. Sem mineração, PIB de Minas pode encolher 12%, diz estudo. *Estado de Minas*, São Paulo, 10 mai.2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/05/10/internas_economia,1052625/sem-mineracao-pib-de-minas-pode-encolher-12-diz-estudo.shtml>. Acesso em: 15 jun.2019.

Diante da óbvia negligência e omissão dos agentes políticos, que estiveram à frente dos órgãos ambientais do estado de Minas Gerais, entre a data do rompimento da barragem de Mariana e a de Brumadinho, pode-se cogitar condutas passíveis de responsabilização dos dirigentes destes órgãos. Assim, esta deveria ter sido uma das apurações dos inquéritos civis nº 0090.19.000014-2 e MPMG-0090.19.000011-8, instaurados para levantamentos relativos aos danos ambientais e fatos que resultaram no rompimento, respectivamente¹⁶³. O fato da mesma empresa estar envolvida nos dois casos, e ambos decorrerem de rompimentos de barragens do mesmo tipo, e no mesmo estado, é motivo mais do que justificável para apuração de responsabilidade dos agentes políticos que não impuseram maiores restrições à atividade de risco desta empresa.

Com a devida apuração em inquérito civil, e constatadas provas suficientes da vinculação dos gestores com a omissão evidente dos órgãos, a ponto de convencer o *parquet* para promoção de ação por improbidade, poderia ter havido o ajuizamento da correspondente ação civil pública por improbidade administrativa.

Apesar dos fatos demonstrarem a inércia dos órgãos ambientais estaduais, não houve maior movimentação do Ministério Público para apurar responsabilidades destes, tendo se detido às empresas e aos gestores destas.

Os dois casos de Minas Gerais são emblemáticos, quanto ao nível de destruição que a complacência do Estado com atividades econômicas predatórias pode gerar. Razão pela qual é tão preocupante a condução da questão ambiental no âmbito federal, em que o Ministro do Meio Ambiente, em reunião ministerial, fala em “passar boiada” e “dar de baciada” desregulamentações ambientais. Posicionamento que demonstra a despreocupação da gestão pública com o bem ambiental, que o trata como mero *commodity*.

A declaração foi amplamente divulgada, depois das filmagens obtidas pelo Supremo Tribunal Federal, e que foram até mesmo registradas em decisão da Corte sobre notícia-crime contra o Ministro do Meio Ambiente. Segue transposto o exato trecho, em que o Ministro Relator cita *ipsis litteris* a fala:

“Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de

¹⁶³ MINAS GERAIS, Ministério Público do Estado de Minas Gerais. MPMG. *Caso Brumadinho: procedimentos de investigação instaurados e ações ajuizadas*. 30 de jan.2019. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/caso-brumadinho-procedimentos-de-investigacao-instaurados-e-acoes-ajuizadas.htm>>. Acesso em: 30 de ago.2020.

baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos”¹⁶⁴

Hoje, ministros de Estado, em regra, podem ser sujeitos passivos de ação civil pública por improbidade administrativa, uma vez que não mais lhes é cabível prerrogativa de foro em caso de improbidade e nem se cogita a absorção de atos de improbidade por algum crime de responsabilidade, o que já foi explanado neste estudo. É preciso pontuar que as meras declarações e demonstrações de interesses, claramente, antiambientais não são suficientes para uma responsabilização, porém, sendo postos em prática tais anseios desregulamentadores, para beneficiar alguns setores produtivos, seria possível a aplicação da estratégia de responsabilização por ação civil pública por improbidade.

O posicionamento externado pelo Ministro não se encerra apenas àquela reunião ou a seu âmbito de atuação ministerial, pois, na política, o alinhamento ideológico explica muito a condução de determinadas agendas em diferentes esferas governamentais e, neste caso, gestores públicos em âmbito estaduais e municipais se alinham com tal lógica, tomando como exemplo a condução do governo federal, relegando o bem ambiental a um segundo plano.

Frente a tal perspectiva, há necessidade de atenção e de prontidão da sociedade civil e dos representantes do Ministério Público, pois, provavelmente, o enfrentamento ambiental continuará em pauta nos próximos anos, e para impedir que outras tragédias ambientais ocorram, pela ação de empresários criminosos, é fundamental enrobustecer estratégias de responsabilização dos agentes políticos que agem como despachantes dos interesses de determinados setores econômicos.

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Investigação Penal – Petição 8.975. Requerentes: Randolph Frederich Rodrigues Alves, Fábio Contarato, Joenia Batista Carvalho, Alessandro Lucciola Molon. Requerido: Ricardo de Aquino Salles. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão 05.10.2020, publicado no DJ de 08.10.2020. Disponível: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344636380&ext=.pdf>> Acesso em 10 jan.2021.

CONCLUSÃO

A preservação de toda e qualquer forma de vida existente no planeta Terra é dependente de um ténue equilíbrio ambiental entre os recursos naturais, as espécies animais, o clima e outros elementos, sendo todos estes interdependentes e necessários. Por este motivo, o ordenamento jurídico consagrou como direito fundamental de todo ser humano o meio ambiente ecologicamente equilibrado, representando não só um direito, mas também um dever de preservar a sanidade ambiental.

Na sociedade capitalista de consumo, atualmente imperante, a urgência do acúmulo de capital, dependente do aumento de produção e comercialização de bens, visando à ampliação dos lucros, exige uma exploração crescente dos recursos naturais. Lógica que agrava a exploração e a depredação do meio ambiente, sobretudo pela atuação das corporações industriais extrativistas, do setor primário e secundário, as fornecedoras daquilo que o “mercado” nomina de *commodity*. São essas pessoas jurídicas de direito privado que oferecem as maiores ameaças à natureza, em razão dos riscos envolvidos em sua atividade, munidas de um potencial destrutivo e de uma abrangência muito superior a qualquer pessoa natural ou pequeno prestador de serviços.

O ordenamento jurídico necessita tutelar com o maior rigor possível tanto o direito difuso ao meio ambiente equilibrado, quanto à responsabilização daqueles que contribuem para a devastação dele. A tutela civil ambiental se prestará à busca da reparação dos danos, ainda que seja impossível o retorno ao *status quo ante*, mas ainda é imperiosa uma tutela de caráter subsidiário e fragmentário, de *ultima ratio*, com o objetivo de punir os responsáveis, e ainda prevenir que outros tenham condutas similares, pelo exemplo da punição levada a efeito.

A área do Direito que poderia fornecer esta tutela sancionadora seria o Direito penal, o que foi expressamente consignado na própria Constituição Federal, de 1988, em que foi prevista a responsabilidade penal do ente societário em crimes ambientais. O que, posteriormente, foi regulamentado pela Lei 9.605/98, ratificando a possibilidade de penalizar condutas do ente moral. Ainda que se tenha tal previsão, na prática, a tutela penal se restringirá apenas à pessoa jurídica de direito privada que tenha cometido o crime ambiental e seus gestores privados, dificilmente havendo materialidade e indício de autoria suficiente para atingir o Ente Público e o gestor público que tenham atuado, por omissão ou comissão, de forma a possibilitar ou facilitar a ocorrência do crime ambiental.

Para atender esta demanda da sociedade, foi constituindo-se, na prática forense, uma estratégia apta a buscar os dois intentos sociais, tutelando o bem ambiental e sancionando, de forma muito própria, o gestor público desonesto ou mal-intencionado que tenha agido em favor dos criminosos, no exercício de função pública. Esta estratégia é o ajuizamento da ação civil pública por improbidade administrativa, que surgiu da reunião da ação civil pública com os ditames da lei de improbidade administrativa.

Esta estratégia foi gradualmente sendo empregada nos tribunais pelos representantes do Ministério Público, enquanto a doutrina explanava e debatia o tema, que, ao chegar aos magistrados, foi tomando corpo e sustentação, tanto por sua recepção, quanto por deferimento e procedência das tutelas requeridas. Apesar deste robustecimento, ainda hoje, há acadêmicos e juristas que se opõem ao uso da ação civil pública por improbidade administrativa. Os argumentos contrários ao uso integrado das ações dizem respeito a certas formalidades processuais que não seriam conciliáveis, e que demonstrariam falta de tecnicidade na aplicação; inclusive, um dos óbices que era sustentado restou bastante enfraquecido e até ultrapassado, uma vez que o STF teve mudança de entendimento quanto à prerrogativa de foro de agentes políticos e aplicação da lei de improbidade administrativa a estes.

Ainda parece pertinente pontuar que a mudança de entendimento da Suprema Corte não alcança o Presidente da República, assim, em casos concretos, seria possível ventilar hipóteses de atração de competência de investigação e até de processamento, quando outros agentes políticos cometam atos de improbidade com direta vinculação ou intervenção do mandatário do Executivo Federal, gerando alguma discussão acerca da possibilidade de uso da ação civil pública por improbidade administrativa contra tal agente político. A delimitação do presente trabalho não se destina ao aprofundamento em tal esfera de debate, se restringindo apenas aos casos dos demais agentes públicos, em que já resta consolidado o entendimento de aplicação da lei de improbidade administrativa.

No cotejo dos argumentos apresentados, e na delimitação apresentada no estudo, fica bem demonstrado que não há incompatibilidade entre a aplicação conjunta da ação civil pública com os ditames legais da improbidade administrativa, a ponto de serem inconciliáveis. Ainda há um aspecto de competência em relação ao Presidente da República, que deve ser respeitado e observado, até para evitar o uso político do judiciário. Mas, em relação aos demais agentes públicos, em especial os agentes políticos, nada impede a aplicação da ação civil pública por improbidade administrativa.

Não há qualquer contestação à aplicação da ação civil pública para tutelar os interesses difusos relativos ao meio ambiente, que tenham sido lesados ou expostos a risco, por meio de

crime ambiental, a celeuma se mantinha em torno da possibilidade de aglutinar com a ação civil pública os procedimentos e as sanções da lei de improbidades, o que se mostra viável, desde que observados os devidos limites legais, não apenas processuais, mas também investigativos.

No caso de ser cabível ao agente público a aplicação desta estratégia de responsabilização, são notórias as vantagens envolvidas, por economia e celeridade processual, além de existir um momento investigativo, do inquérito civil, dirigido pelo Ministério Público, o qual já exerce efeitos políticos importantes sobre o inquerido, além de ser o procedimento mais adequado para o levantamento de elementos e provas. Do inquérito sobrevivendo o ajuizamento da ação civil pública por improbidade, a condenação do agente envolverá sanções personalíssimas não patrimoniais, com características muito próximas as da condenação criminal, atingindo direitos políticos e afastando o gestor ímprobo da administração pública.

Quando a sanção afeta a imagem pública e os direitos políticos deste gestor público, definido como agente político, há um claro alcance dos efeitos da pena, típicos da responsabilização penal. Há um efeito repressor, ao afastar o gestor ímprobo de função pública, podendo o impedir de se candidatar em eleições, dentro do período imposto na condenação, o que também atinge seu capital político, frente ao eleitorado e demais lideranças. Igualmente, cumpre uma função preventiva, pois serve como exemplo aos demais gestores públicos ao demonstrar que não há impunidade por ações mal-intencionadas contra o meio ambiente, e que tal tipo de conduta pode representar a destruição de uma “carreira política”.

Há uma forte tendência dos julgadores a aceitarem o direcionamento de ações civis públicas por improbidade administrativa como meio adequado para atingir a justa expectativa da tutela ambiental e da responsabilização do gestor que se posicionou em auxílio à pessoa jurídica de direito privado, contribuindo para a ocorrência de crime ambiental. O que é possível ver tanto por decisões de Tribunais Federais e de Justiça, quanto das próprias Cortes Superiores.

Conforme já discorrido, ponto que ainda poderia ser tomado como controverso ou passível de discussão, seria referente à aplicação da ação civil por improbidade em face de agente político que tenha cometido atos considerados ímprobos com vinculação ou participação direta do próprio Presidente da República, já que poderia ser suscitado algum óbice de competência na apuração ou mesmo processamento do caso. Tal questão até poderia

ser repensada ou delimitada, por meio legislativo, mas ainda guardaria contornos delicados e de difícil definição, em termos abstratos, fora de um caso concreto.

O presente tema sempre foi relevante, ao longo da república brasileira, mas, nas últimas duas décadas vem se mostrando cada vez mais fundamental, sendo pelo agravamento da crise ambiental, sendo pelos recorrentes episódios de corrupção e de interferência de setores econômicos nas diretrizes governamentais. Em menos de dez anos, um dos setores econômicos mais fortes do país, o de mineração, foi o responsável pelos dois maiores “desastres” ambientais da história brasileira, e ainda assim não se percebe maiores movimentos dos gestores públicos, a fim de punir os responsáveis ou restringir a atuação das empresas que cometeram tais crimes ambientais.

Inclusive, posicionamentos do atual Ministro do Meio Ambiente vieram a público, revelando sua sanha desregulamentadora para o setor, querendo se valer do momento de uma pandemia para “passar a boiada”, já que a mídia e as pessoas de bom senso estão mais preocupadas com uma crise sanitária, que matou centenas de milhares de brasileiros. Assim, é evidente que há uma corrente política, com o poder nas mãos, que não entende o meio ambiente e o equilíbrio ecológico como balizas da atuação pública, o que tem ocasionado o desmanche das políticas públicas ambientais e a destruição dos instrumentos de fiscalização.

O posicionamento do governo federal reflete nas demais esferas da república, alcançando estados e municípios, nos quais há alinhamentos ideológicos, fazendo com que estes gestores, em esferas locais, fomentem ações nestes sentidos, sendo complacentes com desmatamento, promovendo mais desregulamentação e degradação de biomas. O Ministro estaria, teoricamente, submetido à lei de improbidades, desde a mudança de entendimento do STF, mas, ainda assim, apenas suas declarações de intenção desregulatória do setor ambiental não são suficientes para a constatação de improbidade administrativa.

A vigilância e a atenção dos representantes do Ministério Público e o uso de estratégias integradas com a ação civil pública, na responsabilização de gestores que favorecem ataques ao meio ambiente, é que poderá frear essa onda antiambiental que vem se instalando nas instituições pátrias e impedir que intensões nefastas se transformem em tristes realidades.

Com o estudo, fica cristalino o potencial da ação civil pública por improbidade administrativa para proporcionar a tutela ambiental e a responsabilização dos gestores públicos que negligenciam o bem ambiental perante os interesses econômicos. Ainda, caberia alguma discussão acerca de sua aplicação em caso de atos de agentes políticos em que haja direta vinculação ou participação do Presidente da República, mas é possível perceber que o

atual momento histórico, de uma clara ambiental promovida pelo avanço exploratório e pela prevalência do “econômico” sobre o “socioambiental”, já está resultando em novas perspectivas jurisdicionais. Ganha força a perspectiva da tutela dos interesses difusos e coletivos, diminuindo a blindagem que o Estado Brasileiro sempre proporcionou às figuras de “poder” do país, demonstrando que a lei se aplica a todos e que a impunidade e o descaso com o meio ambiente não imperarão.

Afinal, a proteção dos recursos ambientais que é prestada no presente é a única garantia de algum futuro para a humanidade e para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELHA, Marcelo. **Ação civil pública e meio ambiente**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

ABELHA, Marcelo. **Processo Civil Ambiental**. 3 ed. Ver. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ALVIM, Arruda. O controle judicial da legalidade da instauração de inquérito civil. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 133-146.

ARAÚJO, Lilian Alves. **Ação Civil Pública Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2001.

ARCHER, António Barreto. **Direito do ambiente e responsabilidade civil**. Coimbra: Almedina, 2009.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à atuação da administração ambiental brasileira**. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, São Paulo, vol. 4, 2011.

BELO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição brasileira de 1988. In: SILVA, Vasco Pereira; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.) **Direito público sem fronteiras** [e-book]. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico –Políticas da Universidade de Lisboa, 2011. p. 861-885.

BRASIL, Ministério Público Federal. MPF. **Denúncia 26 por tragédia em Mariana (MG)**. Disponível em: <http://mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/mpf-denuncia-26-por-tragedia-em-mariana-mg>. Acesso em: 10 out.2020.

BRASIL, Senado Federal. **Lama da Samarco expôs erros da fiscalização**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/privatizacao-de-presidios/licenciamento-ambiental/lama-da-samarco-expos-erros-da-fiscalizacao>. Acesso em: 12 dez.2020.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. *Revista de Estudos Politécnicos*, Barcelos, v. VIII, n. 13, p. 7-18, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Proteção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental.** Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MORATO LEITE, José Rubens. (Org). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 4ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPEZ, Fernando. **Limites constitucionais à Lei de Improbidade.** São Paulo : Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa: unidade ou dualidade. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 483-499.

COPOLA, Gina. **Quem pode ser sujeito ativo do ato de improbidade administrativa? (Lei federal nº 8.429/92, art. 2º): o enquadramento dos magistrados, dos promotores públicos e dos agentes políticos.** *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 8, n. 89, jul. 2008.

COSTA, Daiane. Por ser menos seguro, modelo de barragem de Brumadinho já foi banido em outro país. **O Globo Brasil.** Rio de Janeiro, 28 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/por-ser-menos-seguro-modelo-de-barragem-de-brumadinho-ja-foi-banido-em-outro-pais-23409303>>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. **A culpabilidade nos crimes ambientais.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. Culpabilidade e responsabilidade criminal da pessoa jurídica. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.); MILARÉ, Édís (Org.). **Direito ambiental: responsabilidade em matéria ambiental.** V.5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** São Paulo: Saraiva, 1998.

DOTTI, Renê Ariel. Meio Ambiente e proteção penal. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.); MILARÉ, Édís(Org.). **Direito ambiental: responsabilidade em matéria ambiental**. V.5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; SILVA, Solange Teles da. **Responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público na Lei 9.605/98**. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, vol. 10, p. 42, abr. 1998.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANCISCO, Papa. **Laudato Si**: sobre o cuidado da casa comum. Carta encíclica do Papa Francisco. São Paulo: Paulus. Loyola, 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 9. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2002.

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Laudo Técnico Preliminar**. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/laudo-tecnico-preliminar-ibama-pdf>. Acesso em 10 nov.2020.

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Rompimento da Barragem de Fundão**: Documentos relacionados ao desastre da Samarco em Mariana/MG. Disponível em:<https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2020/rompimento-da-barragem-de-fundao-documentos-relacionados-ao-desastre-da-samarco-em-mariana-mg>. Acesso em 10 nov.2020.

JESUS, Damásio. **Direito Penal**. 23.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999,4v., v.1.

JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ALVIN, Eduardo Arruda (coordenadores). **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

LAUZID, Francisco de Assis Santos. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica por crimes ambientais**. Belém: Paka-Tatu, 2002.

LÖWY, Michel. “Ecosocialismo e planejamento democrático”. **Socialist Register**, 2007, 294-309. Tradução de Sofia Boito. Revisão de Isabel Loureiro.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Além da condenação** [recurso eletrônico]: a inclusão do comando mandamental na sentença civil condenatória. 1. ed. Rio Grande, RS: Ed. Da FURG, 2017.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Jurisdição italiana, ideologia e tutela ambiental**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: Educs, 2017.

LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção de bem ambiental: a contribuição do contempt of court. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jefferson (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: Educs. 2012. p. 147-164.

LUNELLI, Carlos. MARIN, Jeferson Dytz. **As razões da crise do processo na teoria de Ovídio Baptista da Silva**. [recurso eletrônico]. Caxias do sul: Educs, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.); MILARÉ, Édis(Org.). **Direito ambiental: responsabilidade em matéria ambiental**. V.5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/1985 e legislação complementar**. 13 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Ação civil pública, improbidade administrativa e políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 853-870.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATEO, Ramón Martín. **Manual de derecho ambiental.** Madrid: Trivium, 1995.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão Pública, Corrupção, Ineficiência.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Direito Administrativo Sancionador.** 3. ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança.** 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário.** 4.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MINAS GERAIS, Ministério Público do Estado de Minas Gerais. MPMG. **Caso Brumadinho: procedimentos de investigação instaurados e ações ajuizadas.** 30 de jan.2019. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/caso-brumadinho-procedimentos-de-investigacao-instaurados-e-acoes-ajuizadas.htm>>. Acesso em: 30 de ago.2020

MINAS GERAIS, Ministério Público do Estado de Minas Gerais. MPMG. **MPMG e PCMG finalizam investigações sobre o rompimento da barragem em Brumadinho; 16 pessoas são denunciadas por homicídio qualificado e crimes ambientais.** 21 de jan.2020.

Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-e-pcmg-finalizam-investigacoes-sobre-o-rompimento-da-barragem-em-brumadinho-16-pessoas-sao-denunciadas-por-homicidio-qualificado-e-crimes-ambientais.htm>>. Acesso em: 02 de ago.2020.

OLIVEIRA, Joana. Resíduos de Brumadinho já matam os peixes do rio São Francisco. **El País**, São Paulo, 22 de mar. de 2019. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/21/politica/1553194959_991458.html. Acesso em: 15 de jun. de 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional.** Belo Horizonte: Fórum. 2009.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa.** 3.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental - instrumentos de planejamento.** Caxias do sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldo (Org.). **Direito e economia verde: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis.** Caxias do sul: Educs, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Breves considerações sobre o inquérito civil. In: MILARÉ, Édis (Coordenador) **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. P.569-572.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental.** 3.ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudo sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção Ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio. (Org.). **Direito Constitucional do Ambiente**. Caxias do Sul: Educ. 2011. p. 07-49.

SHECARIA, Sérgio Salomão. **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. São Paulo, RT, 1998.

SHIMURA, Sérgio. Os efeitos da sentença na ação civil pública de responsabilidade por improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís (Coordenador) **A ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo, **Manual de Direito Ambiental**, 2.ed. ver. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

SIRVINSKAS, Luís Paulo, **Manual de Direito Ambiental**, 18.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. Responsabilidade Penal Ambiental. In: BORATTI, Larissa Verri. et al. (Org.). **Política municipal ambiental: perspectivas da gestão local do meio ambiente**. Porto Alegre: Paixão, 2011, p. 165-193.

VIANA, Marco Aurélio S. **Curso de Direito Civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, 7v., v.1.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.