

# Democracia Ambiental

O Ministério Público como instituição  
chave na proteção ambiental

Coordenação

ALEXANDRA ARAGÃO

DULCE LOPES

CELSO MARAN DE OLIVEIRA



1 2 9 0



INSTITUTO JURÍDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

fct  
Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia  
UID04643





I  
•  
J

O presente livro foi realizado no âmbito da actividade do Grupo de Investigação «Transições Ecológicas», integrada no projecto «Desafios Sociais, Autonomia e Limites do Direito» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (financiado pela FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - Projeto UIDB/04643/2025; DOI 10.54499/UIDB/04643/2025).

EDIÇÃO  
Instituto Jurídico  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
geral@ij.uc.pt  
www.uc.pt/fduc/ij  
Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA E CAPA  
Tipografia Lousanense, Lda.

e-ISBN  
978-989-9343-05-4

DOI  
<https://doi.org/10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/livro>

© Instituto Jurídico, Abril 2026.  
Este livro está licenciado com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Democracia Ambiental: O Ministério Público como instituição chave na protecção ambiental / coord. Por Alexandra Aragão, Dulce Lopes & Celso Maran de Oliveira. – Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2026

Inclui referências bibliográficas e índice

ISBN 978-989-9343-00-9

1. Direito Ambiental
2. Democracia
3. Ministério Público

Instituto Jurídico | Faculdade de Direito | Universidade de Coimbra



Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia



INSTITUTO JURÍDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

# Democracia Ambiental

## O Ministério Público como instituição chave na proteção ambiental

Coordenação

ALEXANDRA ARAGÃO, DULCE LOPES  
e CELSO MARAN DE OLIVEIRA

1 2 9 0



INSTITUTO JURÍDICO  
FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**



# Sumário

APRESENTAÇÃO .....	IX
<b>PARTE I - ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL: ESTUDOS DE CASOS BRASILEIROS .....</b>	<b>1</b>
PARTICIPAÇÃO AMBIENTAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP: REUNIÕES COMO INSTRUMENTO PARTICIPATIVO EM PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS SOBRE QUESTÕES INDÍGENAS .....	3
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/1) <i>Carolina de Albuquerque, Giulia Parola, Evandro Gustavo de Souza</i>	
INOVAÇÕES E PARADOXOS DA DEMOCRACIA AMBIENTAL: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO SOB A ÓTICA DOS CRITÉRIOS DO OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	25
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/2) <i>Ozelito Possidonio de Amarante Junior, Celso Maran de Oliveira</i>	
AVANÇOS NA GESTÃO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO: PARCERIA COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....	61
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/3) <i>Andrea Araújo do Carmo, Mayana Martins de Sousa, Natilene Mesquita Brito</i>	
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: CONTEXTO E PERSPECTIVAS NA PROMOÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM ARARAQUARA/SP .	77
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/4) <i>Marcel Britto, André Serotini, Celso Maran de Oliveira</i>	
MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA EM SÃO CARLOS-SP .....	101
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/5) <i>Luís Gustavo Santos Lazzarini</i>	

AUDIÊNCIA PÚBLICA NO CURSO DE PROCEDIMENTO MINISTERIAL E PROCESSO JUDICIAL: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO .....	109
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/6)	
<i>Celso Maran de Oliveira</i>	
O PROMOTOR DE JUSTIÇA NO BRASIL. FRENTES DE ATUAÇÃO NA BUSCA POR PUNIÇÃO E REPARAÇÃO EM CRIMES AMBIENTAIS E NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA.....	131
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/7)	
<i>Flávio Okamoto</i>	
<b>PARTE II - A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PORTUGUÊS E PERSPETIVAS COMPARADAS .....</b>	<b>141</b>
A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL EM PROL DO AMBIENTE.....	143
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/8)	
<i>António Manuel Azevedo Ferreira Xavier Beirão</i>	
TUTELA AMBIENTAL NA COMARCA DE COIMBRA, PORTUGAL: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E PERCEÇÃO DE SEUS MAGISTRADOS SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR (2016-2023) .....	173
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/9)	
<i>Maria Carolina Chaves de Sousa, Isabel Cristina Nunes de Sousa</i>	
PERSPETIVAS À LUZ DA NOVA DIRETIVA CRIME AMBIENTAL.....	197
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/10)	
<i>Elisabete Matos</i>	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO ENQUANTO INSTITUTOS DE DEFESA AMBIENTAL .....	213
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/11)	
<i>Lídia Pereira</i>	
CIRCULAÇÃO DE MODELOS JURÍDICOS – O EXEMPLO DO PROJETO “MINISTÉRIO PÚBLICO E PROMOÇÃO DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS” .....	229
(doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/12)	
<i>Alexandra Aragão</i>	

## Apresentação

A publicação *Democracia Ambiental: O Ministério Público como instituição chave na proteção ambiental*, surge do esforço coletivo de pesquisadores brasileiros e portugueses no âmbito da IV Edição do Encontro Internacional em Democracia Ambiental, realizado em outubro de 2025 em Coimbra sob a temática *Transições Democráticas*, e como resultado do projeto FAPESP “Ministério Público e Promoção de Mecanismos Participativos” (Processo nº 2022/14235-9). Esta obra documenta como o Ministério Público pode transcender as suas funções tradicionais de litigância para atuar como agente facilitador da democracia ambiental efetiva, articulando participação cidadã, proteção de interesses difusos e governança dialogada em contextos jurídicos distintos mas complementares.

A escolha do título *Democracia Ambiental* e do subtítulo *O Ministério Público como instituição chave na proteção ambiental* reflete a compreensão fundamental que orienta este projeto: em Brasil e Portugal, o Ministério Público tende a emergir como ator institucional estratégico para operacionalizar a democracia ambiental em sua plenitude. Não se trata meramente de uma instituição promotora de justiça ambiental, mas de um terceiro imparcial dotado de legitimidade constitucional para fazer a ponte entre Estado, sociedade civil e cidadania ordinária. No Brasil, o Ministério Público Federal e Estadual, após a Constituição de 1988, assumiu inédita autonomia funcional e mandato para defender os interesses difusos e coletivos, incluindo o meio ambiente. Em Portugal, o Ministério Público, enquanto órgão permanente e essencial à função jurisdicional, tem progressivamente aprimorado sua atuação ambiental.

Este livro reconhece que a capacidade transformadora do MP em ambos os países, de induzir participação cidadã, de garantir acesso à justiça ambiental, de articular políticas públicas dialogadas, constitui o cerne da transição para uma democracia ambiental genuína no mundo lusófono. Portanto, não designamos o Ministério Público como “ator

entre outros”, mas como instituição chave, aquela cuja atuação inovadora, quando bem estruturada e dialogada, é capaz de converter a participação cidadã em impactos reais sobre a proteção ambiental.

O livro está estruturado em duas partes que oferecem uma jornada analítica completa: estudos de caso brasileiros revelam a atuação concreta do Ministério Público Federal e Estadual em cinco localidades (São Bernardo do Campo/SP, Araraquara/SP, São Carlos/SP e São José do Rio Pardo/SP, e no estado do Maranhão). No Capítulo 1, Carolina de Albuquerque, Giulia Parola e Evandro Gustavo de Souza demonstram empiricamente que 88% dos procedimentos preparatórios do MPF em São Bernardo do Campo incluíram reuniões participativas sobre questões indígenas. O Capítulo 2, de Ozelito Possidonio de Amarante Junior e Celso Maran de Oliveira, aplica os critérios do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), revelando avanços em matéria de transparência mas déficits deliberativos na atuação paulista. Avanços institucionais no Maranhão (Cap. 3, Andrea Araújo do Carmo et al.), participação popular em Araraquara (Cap. 4, Marcel Britto et al.) e ciclos deliberativos em São Carlos e São José do Rio Pardo (Caps. 5 e 6) completam o panorama brasileiro, ao qual se soma o Capítulo 7, em que Flávio Okamoto analisa as frentes de atuação do Promotor de Justiça na responsabilização por crimes ambientais e na promoção da democracia ambiental participativa.

A Parte II transfere o foco para Portugal, onde António Manuel Azevedo Ferreira Xavier Beirão (Cap. 8) sistematiza a atuação do Ministério Público português em prol do ambiente, enquanto Maria Carolina Chaves de Sousa e Isabel Cristina Nunes de Sousa (Cap. 9) analisam o período de atuação ambiental entre 2016-2023 na comarca de Coimbra, identificando percepções dos magistrados sobre participação popular. Elisabete Matos (Cap. 10) reflete sobre a nova diretiva crime ambiental, Lúcia Pereira (Cap. 11) examina ordenamento do território e urbanismo, e Alexandra Aragão (Cap. 12) avalia a circulação de modelos jurídicos a partir deste projeto FAPESP.

Este livro dirige-se a juristas portugueses, brasileiros ou do mundo lusófono, pesquisadores em direito ambiental e operadores do direito, ou quaisquer pessoas que tenham interesse em analisar exemplos concretos de atuação institucional pró-ambiental no Brasil e em Portugal, e em conhecer os resultados de uma experiência académica sobre circulação dos modelos jurídicos. Com ele visa-se contribuir com evidên-

cias empíricas rigorosas sobre como o Ministério Público opera como “ator-ponte” na crise ecológica atual, ao enfrentar simultaneamente conflitos socioambientais locais, violações a direitos de povos indígenas e tradicionais, degradação urbana e pressões sobre recursos naturais em diferentes escalas. Em vez de limitar-se à responsabilização *ex post* de infratores, a instituição poderá atuar de forma preventiva e estruturante, convocando audiências públicas, promovendo reuniões com comunidades afetadas, firmando termos de ajustamento de conduta e estimulando políticas públicas que integrem justiça social e proteção ambiental, num cenário marcado por emergência climática, perda acelerada de biodiversidade e aprofundamento de desigualdades.

Mais do que diagnóstico, a obra oferece propostas concretas para aprimorar a coordenação interinstitucional, a inclusão social nos processos decisórios e o impacto efetivo das intervenções ministeriais, indicando caminhos normativos e institucionais para que o Ministério Público, no Brasil e em Portugal, responda à crise ecológica com mecanismos de participação qualificada, transparência e controle democrático. Ao consolidar a democracia ambiental como imperativo ético e jurídico no mundo lusófono, o livro evidencia que a atuação inovadora do Ministério Público é condição central para transformar conflitos ecológicos em oportunidades de fortalecimento do Estado de Direito ambiental.

Coimbra, janeiro de 2026  
*Os organizadores*



PARTE I

**ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL:  
ESTUDOS DE CASOS BRASILEIROS**



# Participação ambiental e o Ministério Público Federal de São Bernardo do Campo/SP: Reuniões como instrumento participativo em procedimentos preparatórios sobre questões indígenas

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/1

*Carolina de Albuquerque*<sup>1</sup>, *Giulia Parola*<sup>2</sup>, *Evandro Gustavo de Souza*<sup>3</sup>

**Resumo:** A participação popular fundamenta o Estado Democrático de Direito, enquanto ao Ministério Público Federal compete a proteção dos direitos das populações indígenas e a defesa do regime democrático. Entre seus instrumentos, destaca-se o procedimento preparatório, que possibilita a realização de consultas voltadas ao fomento da participação. Esta pesquisa tem como objetivo analisar a atuação do Ministério Público Federal de São Bernardo do Campo/SP em procedimentos preparatórios que envolvem povos indígenas, com ênfase nas audiências públicas e reuniões realizadas. A pesquisa, de natureza aplicada, exploratória e descritiva, se desenvolve por meio de abordagem quanti-qualitativa, com levantamento bibliográfico e documental. Os dados, referentes ao período de 2016 a 2023, disponibilizados pelo MPF, foram processados em linguagem Python e examinados por técnicas de estatística descritiva. As principais conclusões indicam expansão gradual do escopo e do número de procedimentos instaurados,

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Rondônia, Brasil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8383-4972>

<sup>2</sup> Universidade Federal do Amazonas, Brasil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8107-5765>

<sup>3</sup> Universidade Federal de São Carlos, Brasil, ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4614-2468>

evidenciando as reuniões como principal mecanismo de participação nos processos investigatórios.

**Palavras-chave:** Ministério Público Federal; São Bernardo do Campo; Meio Ambiente; Participação Popular; Populações Tradicionais; Procedimentos Preparatórios.

## 1. Introdução

A relevância deste estudo, entre outros aspectos, reside na necessidade de compreender se métodos de participação são promovidos pelo MPF e se estes configuram espaços de diálogo, ou se restringem ao cumprimento formal de obrigações legais. Além disso, a análise contribui para o debate sobre o papel institucional do MPF na promoção e na concretização dos direitos dos povos indígenas, oferecendo subsídios para o aprimoramento dos mecanismos de participação e de controle social nas políticas públicas indígenas.

Esta pesquisa pode ser classificada como aplicada, pois busca gerar conhecimentos com foco na aplicação prática. Quanto à abordagem do problema, fundamenta-se nos pressupostos do método quantitativo-qualitativo de investigação. Em termos de objetivos, é exploratória e descritiva, pois visa proporcionar uma compreensão mais aprofundada do problema em questão e estabelecer relações entre variáveis. No que diz respeito ao delineamento, esta pesquisa é classificada como bibliográfica e documental, e utiliza levantamento e estudo de caso como métodos de investigação (Gil, 2002; Silva & Menezes, 2001).

Parte-se do pressuposto de que, na contemporaneidade, a formulação de decisões públicas, especialmente diante da complexidade da sociedade atual, exige uma construção coletiva. A individualidade das decisões oriundas de qualquer autoridade pública, por si só, não é capaz de oferecer soluções adequadas, circunstância que torna imprescindível a aproximação e o diálogo com a sociedade. Nesse sentido, “é preciso avançar na construção coletiva de decisões de interesse geral para que elas ganhem legitimidade e efetividade” (TCU, 2025, p. 17).

A esse fator conjuga-se o fenômeno da crise de legitimidade da representação, realidade que se evidencia à medida que o exercício da democracia se restringe aos procedimentos formais participativos, obtidas por meio do sufrágio universal (Lima, 2014, p. 1432).

Entretanto, a Constituição da República, a partir da interpretação do art. 1º, parágrafo único, prevê a compatibilização entre os mecanismos de democracia representativa e democracia direta, superando o modelo meramente representativo e incorporando instrumentos de participação popular como formas de legitimação das decisões políticas. Parte-se, assim, da premissa de que o processo eleitoral não esgota os mecanismos de participação do cidadão, uma vez que a soberania também pode ser exercida mediante formas diretas (Lima, 2014, p. 1432).

Sobre esse aspecto, o próprio artigo introdutório da Constituição Federal já assegura que a participação popular constitui exercício do poder político, uma vez que a Federação tem como base a formação de um Estado Democrático de Direito, isto é, um “Estado cujo Direito se forma por necessária via popular, ‘democrática’, de logo explicitada como a que se realiza pelo povo, ‘diretamente’, ou por seus ‘representantes eleitos’” (Britto, 2019, p. 119).

De forma mais ampla, a participação popular não se limita ao exercício do voto ou ao acesso eventual a espaços consultivos. Compreende, entre outras dimensões, “as forças sociais envolvidas para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.)” (Valla, 1998, p. 9).

No contexto brasileiro, a presença de comunidades tradicionais e povos indígenas implica em ampliação da relevância desse princípio, que passa a dialogar com a proteção de territórios e preservação ambiental entre outros direitos previstos constitucionalmente.

No âmbito internacional, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), relativa aos povos indígenas e tribais, determina em seu artigo 6º que os governos devem consultar os povos interessados, por meio de procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los.

Nesse sentido, no que se refere ao aspecto participativo dos povos indígenas nas decisões que lhes dizem respeito, previsto na referida Convenção Internacional, apresenta-se a seguinte perspectiva: “o ponto de vista do indígena deve ser adequadamente valorizado durante o procedimento de consulta, a fim de que seja utilizado como um meca-

nismo efetivo de participação democrática” (Nascimento & Nogueira, 2022, p. 1599).

Em paralelo, outro instrumento internacional de suma importância, que também se insere no contexto da participação indígena, merece destaque: em 2018, a América Latina e o Caribe entraram para a história ao adotar, em Escazú (Costa Rica), o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)<sup>4</sup> (CEPAL, 2018, p. 7-8).

O Acordo de Escazú constitui um marco jurídico fundamental para fortalecer a democracia ambiental na América Latina e no Caribe, ao reconhecer que barreiras socioeconômicas estruturais dificultam o exercício dos direitos de acesso por parte de grupos historicamente marginalizados como os povos tradicionais. Seu objetivo central é eliminar desigualdades e discriminações que impedem a plena realização dos três direitos de acesso (Parola, 2020).

O Acordo identifica como “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” aqueles que enfrentam dificuldades particulares para exercer esses direitos, conforme o contexto nacional de cada Estado Parte e suas obrigações internacionais. Mais do que reconhecê-los como destinatários prioritários, o Acordo impõe obrigações positivas aos governos. O artigo 4(5) determina que cada Parte deve garantir orientação e assistência ao público — especialmente aos grupos vulneráveis — para facilitar o exercício dos direitos de acesso (Parola et al., 2025).

---

<sup>4</sup> O Acordo de Escazú entrou em vigor em 22 de abril de 2021, após alcançar o número mínimo de 11 ratificações exigidas pelo artigo 22 do próprio texto. A data de entrada em vigor — coincidente com o Dia Internacional da Mãe Terra — marcou o início de sua plena operatividade no plano regional, consolidando o primeiro tratado ambiental da América Latina e do Caribe com enfoque explícito em direitos humanos e proteção de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Brasil assinou o Acordo de Escazú em 27 de setembro de 2018, mas por muitos anos o tratado permaneceu sem avanços concretos no processo interno de ratificação. O tema voltou ao debate legislativo apenas em 2023, quando o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem 209/2023. Em 5 de novembro de 2025, a Câmara dos Deputados aprovou a proposta de adesão por meio do PDL 934/2025, reconhecendo a relevância do Acordo para o fortalecimento da democracia ambiental e para a proteção de pessoas defensoras do meio ambiente. Entretanto, a aprovação na Câmara não concluiu o processo: o texto foi encaminhado ao Senado Federal, onde ainda aguarda apreciação para que a ratificação seja formalmente autorizada.

No que se refere à participação pública, o Acordo de Escazú adota um enfoque amplo e inclusivo. O artigo 7(1) consagra o direito à participação aberta em processos de tomada de decisão ambiental, obrigando os Estados a assegurar mecanismos que permitam a intervenção do público na análise de projetos, atividades e autorizações ambientais que tenham ou possam ter impacto significativo. O artigo 7(4) reforça que a participação deve ocorrer desde as etapas iniciais, garantindo que as observações do público sejam efetivamente consideradas. O artigo 7(5) estabelece, ainda, a necessidade de prazos razoáveis, que assegurem tempo adequado para informar e consultar a sociedade (Parola, 2020).

O Acordo também exige que cada Parte promova a participação pública na elaboração de planos, políticas, estratégias, programas, normas e regulamentos com repercussões ambientais relevantes, conforme o artigo 7(3). Esse dispositivo reconhece que a participação não se limita a projetos específicos, mas abrange processos amplos de planejamento e formulação normativa.

Escazú avança significativamente ao exigir, nos artigos 7(10) e 7(11), que os processos participativos sejam adaptados às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público. Quando os grupos diretamente afetados utilizarem idiomas distintos dos oficiais, as autoridades devem garantir condições adequadas de compreensão e expressão, assegurando sua inclusão real nos processos decisórios (Parola, 2020).

O artigo 7(13) determina que cada Parte deve estimular espaços apropriados de consulta, valorizando conhecimentos locais e promovendo o diálogo intercultural. Já o artigo 7(14) estabelece que determina que as autoridades públicas devem envidar esforços para identificar e apoiar pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, a fim de envolvê-los de maneira ativa, oportuna e efetiva nos mecanismos de participação (CEPAL, 2018).

Nessa perspectiva, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é possível atribuir ao Ministério Público o papel de agente facilitador, na condição de autoridade pública, da participação social na formulação e implementação de políticas públicas em matérias ambientais, especialmente no exercício de sua atuação extrajudicial.

Cabe mencionar que Evans (2013, p. 68), ao analisar experiências de participação social na Europa, destacou que a figura de um facilitador constitui elemento fundamental para viabilizar processos participativos, permitindo que o diálogo flua entre os diferentes temas, que todos os participantes sejam ouvidos e que suas respectivas opiniões sejam consideradas na avaliação de soluções para o problema em discussão.

A Constituição Federal, ao reconhecer o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e defensor dos interesses difusos e coletivos, abre espaço para que a instituição atue como mediador entre o Estado e a sociedade civil, fomentando a inclusão de diferentes atores sociais nos processos decisórios. Por meio da promoção de audiências públicas, consultas e reuniões, o Ministério Público contribui para a abertura de espaços de diálogo e para o fortalecimento da participação indígena em questões que lhes afetem.

Nesse contexto, as audiências públicas, reuniões e outros instrumentos de diálogo conduzidos pelo MPF configuram importante instrumento de participação, sobretudo quando envolvem temas relacionados às comunidades indígenas.

A partir dessas premissas e do levantamento quantitativo realizado no âmbito do Ministério Público Federal em São Bernardo do Campo/SP, observa-se a existência de diversos procedimentos extrajudiciais voltados a questões indígenas, abrangendo uma variedade de temas e problemáticas.

Diante desse cenário, foram analisados procedimentos ambientais instaurados pelo Ministério Público Federal (MPF) de São Bernardo do Campo (SBC), no período de 2016 a 2023, com o objetivo de analisar a atuação do Ministério Público Federal de São Bernardo do Campo/SP no âmbito dos procedimentos preparatórios, com ênfase nas ações participativas realizadas em processos preparatórios que envolvem comunidades indígenas. Para tanto, necessário verificar em que medida o órgão realiza e fomenta a participação da população indígena afetada nos procedimentos que promove.

Os objetivos específicos para essa avaliação passam pela identificação do quantitativo de procedimentos preparatórios instaurados e os respectivos temas tratados; pela verificação do número de audiências públicas, reuniões e outros formatos de diálogo realizados, e se, nelas, houve efetiva participação da comunidade indígena; e pela avaliação da

efetividade da atuação do Ministério Público Federal de São Bernardo do Campo no que se refere à observância da participação da população indígena afetada nos procedimentos instaurados.

A fim de alcançar os objetivos propostos, este trabalho está estruturado em três capítulos principais. No primeiro capítulo, será apresentado o contexto socioambiental do município de São Bernardo do Campo, com ênfase na caracterização territorial e no perfil da população indígena residente na região. O segundo capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados para coleta, sistematização e tratamento dos dados extraídos dos registros do Ministério Público Federal. E no terceiro capítulo, realiza-se a análise crítica dos dados levantados, discutindo-se os resultados referente à participação ambiental indígena nos procedimentos preparatórios, especialmente em relação às reuniões promovidas pelo MPF.

## **2. São Bernardo do Campo: contexto socioambiental e perfil da população indígena**

São Bernardo do Campo foi selecionado como objeto do estudo de caso desta pesquisa, em razão de o Ministério Público Federal desta comarca ter respondido de forma positiva sobre a intenção de promover a democracia participativa, em resposta a questionário encaminhado para a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) do MPF, no ano de 2021 (Farias et al., 2022).

### **2.1. Panorama geográfico, demográfico e ambiental de São Bernardo do Campo**

São Bernardo do Campo<sup>5</sup> está situado entre a capital paulista e o porto de Santos, compondo a sub-região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo e integrando o consórcio de municípios do Grande ABC. Com uma população de 810.729 habitantes e uma extensão territorial de 408,57 km<sup>2</sup>, conforme os dados do Censo Demográfico de

---

<sup>5</sup> Os dados demográficos referentes ao município de São Bernardo do Campo foram extraídos do Painel Estatístico de São Bernardo do Campo 2024 – Ano Base 2023, p. 47.

2022, o município alia um perfil urbano-industrial com significativos elementos ambientais.

Com 99,54%<sup>6</sup> da população vivendo em área urbana, o município apresenta alta densidade demográfica (1.979,7 hab./km<sup>2</sup>), reforçando seu caráter urbanizado. Ainda assim, 43% de seu território é coberto por vegetação nativa da Mata Atlântica, e 52% está incluído na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Billings (APRM-B). O Parque Estadual da Serra do Mar, que abriga cerca de 60% dessa vegetação, reforça a importância ecológica do território.

Do ponto de vista jurídico-territorial, 44.330.557 m<sup>2</sup> do município são reconhecidos como Terras Indígenas, e 126.895.812 m<sup>2</sup> são classificados como Unidades de Conservação de Proteção Integral, totalizando mais de 171 milhões de m<sup>2</sup> de áreas formalmente protegidas (Prefeitura de São Bernardo Do Campo, 2024, p. 29).

## 2.2. Perfil demográfico e condições de vida da população indígena

Previamente à análise dos dados referentes ao perfil da população indígena no município, o relatório (Painel Estatístico, 2024, p. 53) destaca uma observação metodológica essencial sobre a definição de ‘indígena’ adotada nos dados estatísticos, esclarecendo que, para fins censitários, ‘considera-se indígena a pessoa que assim se reconhece e se declara’. Esse critério segue o princípio do autorreconhecimento étnico, previsto nas diretrizes internacionais de direitos dos povos indígenas e adotado também pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Essa abordagem é central para compreender os dados demográficos, pois respeita o direito à autoidentificação cultural dos povos indígenas, conforme estabelecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989, art. 1.º) e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Ela reconhece que a identidade indígena não está restrita a critérios raciais ou territoriais impostos externamente, mas envolve aspectos culturais, linguísticos, históricos e espirituais determinados pelas próprias comunidades (Nações Unidas, 2008).

---

<sup>6</sup> No Censo Demográfico de 2022 o IBGE mudou a abordagem de população urbana e rural, não considerando o perímetro municipal e sim, a área classificada como urbanizada para fins estatísticos; identificando cada setor censitário conforme sua situação territorial, orientado pela sua morfologia e funcionalidade das ocupações.

Contudo, essa forma de mensuração também apresenta limitações importantes, já que pode subdimensionar a população indígena real. Muitas pessoas que vivem em contextos urbanos, afastadas de suas comunidades de origem ou sob pressão de discriminação, podem não se declarar como indígenas, o que impacta diretamente a visibilidade estatística e, por consequência, o acesso a políticas públicas específicas.

Assim, a leitura dos dados, especialmente no que tange à categoria “indígena”, deve ser feita com cautela, reconhecendo tanto os avanços na inclusão da diversidade étnico-racial nos censos quanto os desafios persistentes na representação estatística dos povos indígenas no Brasil urbano.

Começando a análise dos dados, de acordo com Painel Estatístico (2024, p. 53) a composição racial geral do município é predominantemente branca (58,96%), seguida por pardos (32,24%), pretos (7,23%), amarelos (1,44%) e indígenas (0,13%).

A partir das informações fornecidas pela Tabela 2.11 (p. 53), em 2022, 1.043 pessoas se autodeclararam indígenas, representando 0,13% da população total. A distribuição de gênero mostra uma leve maioria feminina (574 mulheres contra 469 homens, conforme Tabela 2.10). Esse grupo apresenta crescimento em relação a 2010, quando eram 0,10% da população total (Painel Estatístico, 2024, Tabela 2.11, p. 53).

A Tabela 2.12 do Painel Estatístico evidencia que a idade mediana da população indígena aumentou de 34 anos em 2010 para 40 anos em 2022, indicando que metade da população indígena tinha idade inferior a 40 anos em 2022, e a outra metade tinha idade superior a esse valor. Esse aumento na idade mediana sugere um processo de envelhecimento dessa população indígena.

Consoante Tabela 2.14 do Painel Estatístico (2024), em 2022, o município registrou um total de 1.300 pessoas que se autodeclararam indígenas. Dentre elas, 115 residem em domicílios situados em terras indígenas, enquanto 1.185 vivem fora dessas áreas. Isso significa que apenas 8,8% da população indígena residente no município vive atualmente em terras demarcadas, enquanto a grande maioria (91,2%) reside em contextos urbanos convencionais ou outros tipos de domicílio não reconhecidos formalmente como terras indígenas. O dado evidencia o processo de urbanização dos povos indígenas, impulsionado provavelmente por fatores como migração forçada, busca por serviços públicos. Esse processo acarreta desafios, pois os indígenas urbanos muitas vezes enfrentam invisibilidade política, barreiras linguísticas,

dificuldade de acesso a políticas específicas e descaracterização cultural. A urbanização não deve ser interpretada como integração, mas sim como um processo ambíguo que pode intensificar vulnerabilidades.

De fato, o município possui uma estrutura legal e territorial relevante para a proteção dos direitos indígenas, como a existência de terras reconhecidas e áreas protegidas, mas isso não se traduz automaticamente em melhores condições de vida e acesso a serviços públicos de qualidade.

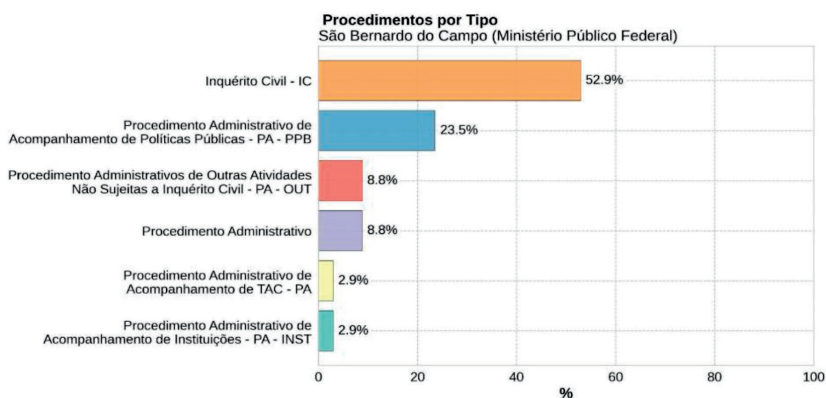
### **3. Panorama da Atuação do MPF/SBC frente às demandas indígenas**

Os dados utilizados nesta pesquisa foram fornecidos em formato .pdf pelo Ministério Público Federal de São Bernardo do Campo. Essas informações foram tabuladas e referem-se a procedimentos instaurados entre 2018 e 2023. A Procuradoria-Geral de Justiça, por meio da Resolução nº 1.441/2022-PGJ, de 07/03/2022 (SEI Nº 29.0001.0225557.2021-08), fixou as atribuições do cargo de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça de São Bernardo do Campo - Cargos Cíveis, fixando o 1º Promotor dos feitos sobre Meio Ambiente, inclusive Ações Cíveis Públicas distribuídas e Habitação e Urbanismo, inclusive Ações Públicas distribuídas, nos termos do art. 1.º, item 1, alíneas “d”, e “e”.

Para o tratamento dos dados, as informações tabuladas foram convertidas em planilhas eletrônicas. No âmbito da análise jurídica, a estruturação adequada das informações é crucial para a clareza e a eficiência na interpretação dos dados. Uma abordagem metodológica que pode facilitar esse processo é a especificação prévia do tipo de direito em questão, antes de se adentrar no assunto específico que motiva a análise. Nesse sentido, para contabilizar os assuntos dos procedimentos, a primeira classificação realizada pelo próprio MPF foi desconsiderada nesta pesquisa, vez que todos os casos se tratam de questões referentes às populações indígenas.

A análise exploratória dos dados foi feita com auxílio de técnicas de estatística descritiva, tais como distribuição de frequências e medidas de tendência central (Santos et al., 2013). Ademais, visando auxiliar na interpretação das informações, foram elaboradas representações gráficas e tabulares para caracterização da atuação do MPF em São Bernardo do Campo no período em questão.

Dessa forma, entre 2018 e 2023, o Ministério Público Federal em São Bernardo do Campo instaurou 61 procedimentos, revelando a posição central do inquérito civil como instrumento predominante de atuação (Figura 1).



**Figura 1.** Frequência relativa de procedimentos por tipo

Fonte: Elaboração própria (2025).

Mais da metade desses expedientes enquadra-se nessa categoria: os inquéritos civis correspondem a 52,9% do total, o que evidencia uma prática voltada à investigação estruturada de possíveis violações a direitos coletivos, sobretudo no campo socioambiental e na tutela dos territórios indígenas. Por sua natureza, esse tipo de procedimento possibilita esclarecer irregularidades atribuídas tanto ao poder público quanto a particulares, constituindo a via que mais frequentemente resulta em Ações Cíveis Públicas (ACPs) ou em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

Além da dimensão investigativa, nota-se também um volume expressivo de procedimentos administrativos destinados ao monitoramento de políticas públicas, que somam 23,5% das iniciativas. Esse grupo de procedimentos revela uma faceta proativa da atuação ministerial, orientada a garantir a implementação adequada de políticas essenciais — como educação indígena, saúde, saneamento e assistência social — antes que a ausência ou deficiência dessas políticas produza lesões mais graves aos direitos fundamentais.

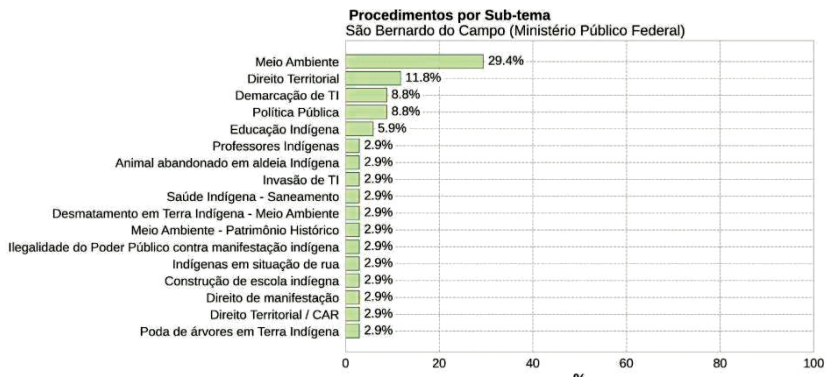
Outras categorias de procedimentos administrativos aparecem com frequência relevante, como aqueles relativos a atividades não submetidas ao inquérito civil (8,8%) e os procedimentos administrativos

gerais (8,8%). Em geral, são expedientes utilizados para acompanhar situações de menor complexidade ou em fase preliminar, destinados à coleta de informações, articulação com outras instituições e solução consensual de conflitos, funcionando como porta de entrada para casos que podem demandar aprofundamento posterior.

Ainda que menos numerosos, os procedimentos voltados ao acompanhamento de TACs (2,9%) e à fiscalização de instituições públicas ou privadas (2,9%) desempenham papel importante. No primeiro caso, visam assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos em ajustes extrajudiciais firmados com o MPF; no segundo, destinam-se ao monitoramento de escolas, órgãos municipais, unidades de saúde e demais instituições cujas ações impactam diretamente os direitos das comunidades indígenas locais.

O conjunto desses dados evidencia que a atuação do MPF em São Bernardo do Campo combina, de maneira equilibrada, mecanismos investigativos e estratégias preventivas de acompanhamento institucional. Essa conjugação de esforços contribui para o fortalecimento da proteção dos direitos indígenas na região, permitindo ao órgão responder de forma mais efetiva e estratégica às complexas dinâmicas sociais e ambientais que caracterizam o território.

A Figura 2 apresenta a distribuição percentual dos Inquéritos Civis instaurados pelo Ministério Público Federal em São Bernardo do Campo entre 2018 e 2023, permitindo visualizar, de forma clara, os principais eixos temáticos relacionados à proteção dos direitos indígenas.



**Figura 2.** Quantidade e percentual de Inquéritos Civis por área de atuação  
Fonte: Elaboração própria (2025).

O subtema mais recorrente é o de Meio Ambiente, que representa 29,4% dos inquéritos. Esse dado evidencia a centralidade da pauta ambiental como estratégia de salvaguarda dos territórios e dos modos de vida tradicionais dos povos indígenas, uma vez que a defesa ambiental está diretamente vinculada à preservação da terra, da cultura e da identidade coletiva.

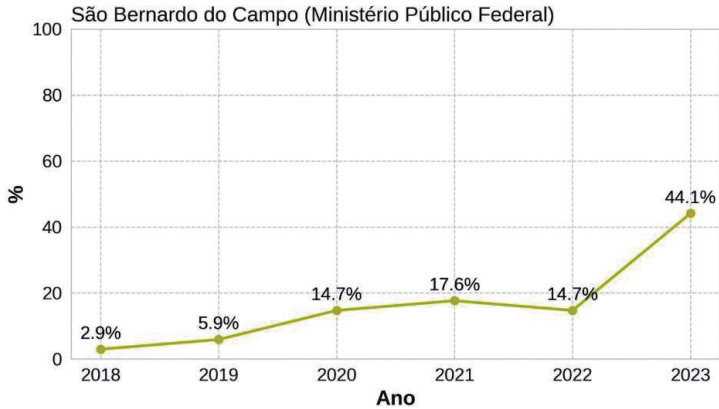
Em seguida aparece o eixo de Direito Territorial, com 11,8%, refletindo a persistência de conflitos fundiários e a relevância do reconhecimento formal e material das Terras Indígenas. A atuação do MPF nesses casos é essencial para assegurar a demarcação, coibir invasões e proteger a ocupação tradicional.

Os subtemas Demarcação de TIs e Políticas Públicas, ambos com 8,8%, apontam para esforços voltados à efetivação de direitos constitucionais e ao acesso equitativo a serviços públicos. Já Educação Indígena, com 5,9%, indica a preocupação do MPF em garantir uma educação diferenciada, intercultural e bilíngue.

Outros subtemas, ainda que com 2,9% cada — como “Professores Indígenas”, “Saúde Indígena”, “Invasão de TI”, “Desmatamento” e “Direito de Manifestação” — revelam a amplitude das situações enfrentadas pelas comunidades indígenas e a diversidade de violações que demandam resposta institucional qualificada.

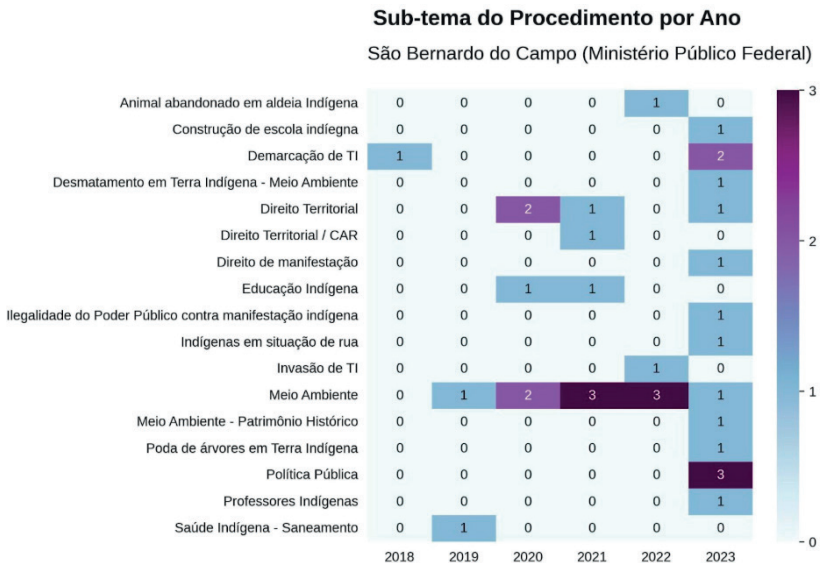
O conjunto desses dados confirma que os desafios envolvendo os direitos indígenas são múltiplos e interseccionais. Mostra também que a atuação do MPF se distribui entre a proteção ambiental e territorial, a promoção de políticas públicas inclusivas e o enfrentamento de práticas discriminatórias. É digno de nota, ainda, o surgimento de demandas associadas a problemas urbanos contemporâneos — como abandono de animais ou conflitos relacionados ao direito de manifestação — que se distanciam das tradicionais disputas territoriais, mas igualmente exigem atenção ministerial.

A Figura 3 apresenta a frequência relativa de procedimentos ao longo dos anos. Observa-se um crescimento expressivo no número de casos, especialmente em 2023, o que indica uma intensificação do engajamento do MPF com questões socioambientais e com a defesa dos direitos das comunidades tradicionais no contexto de São Bernardo do Campo.



**Figura 3.** Frequência relativa de procedimentos por ano  
 Fonte: Elaboração própria (2025).

A análise da atuação do Ministério Público Federal em São Bernardo do Campo, no que se refere às populações tradicionais e indígenas, também considerou a evolução anual dos procedimentos instaurados entre 2018 e 2023, conforme ilustrado na Figura 4.



**Figura 4.** Subtema do Procedimento por ano  
 Fonte: Elaboração própria (2025).

Nos anos de 2018 e 2019, observa-se um número bastante reduzido de procedimentos. Em 2020 e 2021, há um leve crescimento,

seguido de pequena retração em 2022, que voltou a apresentar quantidade semelhante à registrada em 2020 e temas próximos. O cenário se altera de forma significativa em 2023, quando ocorre não apenas um aumento expressivo no volume de procedimentos, como também uma ampliação relevante na diversidade temática. Ademais, registra-se que 96,6% dos casos não envolvem litisconsórcio.

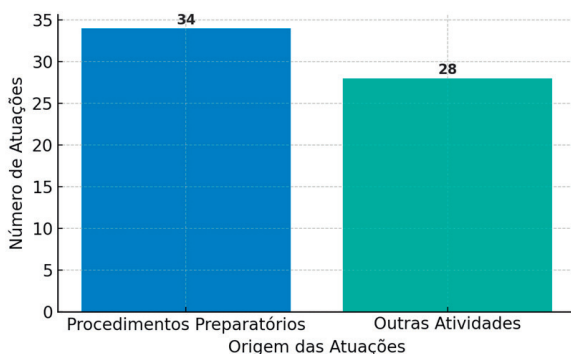
A partir da leitura conjunta desses dados, constata-se que o período analisado revela um aumento abrangente — tanto em número quanto em variedade — das demandas acompanhadas pelo MPF. Em especial, nota-se um crescimento marcante de temas relacionados aos povos indígenas, o que permite identificar uma intensificação da atuação institucional nessa área.

Esse movimento coincide com a mudança de governo ocorrida no intervalo considerado, caracterizado por antagonismo aos direitos dos povos originários (Ramos, 2021; Rufino, 2023; Gonçalves & Cafrune, 2023; Alarcon et al., 2024; Barbosa & Caponi, 2022). Esse contexto produziu um quadro de vulnerabilidade, refletido tanto na intensificação de conflitos territoriais quanto no enfraquecimento de mecanismos de proteção estatal. À luz desse cenário, o aumento dos procedimentos instaurados em 2023 não deve ser interpretado isoladamente, pois trata-se de uma resposta institucional a um período de retrocessos estatais.

O reforço da atuação do MPF no último ano da série analisada, abrangendo temas territoriais, ambientais, culturais e relacionados ao acesso a políticas públicas, sinaliza, portanto, um esforço de recomposição e fortalecimento da defesa dos direitos indígenas frente às tensões acumuladas nos anos anteriores.

#### **4. Atuação do MPF/SBC por meio dos procedimentos preparatórios**

Entre 2018 e 2023, o Ministério Público Federal em São Bernardo do Campo promoveu 62 atuações, das quais 34 tiveram origem em procedimentos preparatórios (Figura 5).



**Figura 5.** Atuação do MPF em SBC (2018 – 2023)

Fonte: Elaboração própria (2025).

Nesse conjunto, incluem-se outras categorias de procedimentos com finalidades semelhantes, tais como procedimentos administrativos destinados ao acompanhamento de políticas públicas, procedimentos administrativos relativos a atividades não sujeitas à instauração de inquérito civil, procedimentos administrativos de natureza genérica, bem como procedimentos voltados ao acompanhamento de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e à fiscalização de instituições públicas ou privadas, já descritos na Figura 1.

Em relação à Figura 7, verificou-se, entre os procedimentos preparatórios e as demais ações de natureza semelhante, que houve a realização de reuniões formalizadas pelo Ministério Público Federal. Constatou-se que, dos 34 procedimentos identificados, em 30 deles, ou seja, aproximadamente 88% houve a efetiva realização de reunião.

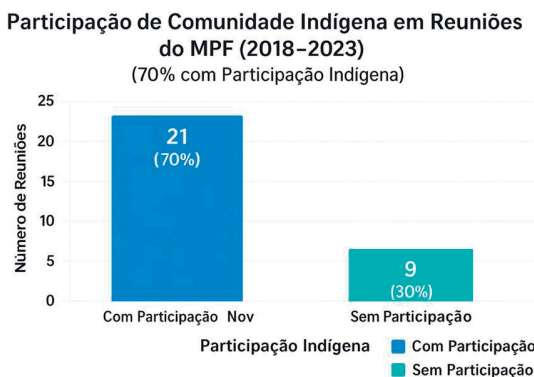


**Figura 6.** Quantidade de procedimentos com realização de reuniões

Fonte: Elaboração própria (2025).

Outro aspecto relevante na análise dos dados, apresentado na Figura 7, refere-se à verificação de participação das comunidades nos procedimentos e nas reuniões realizadas sobre temas que lhes afetam diretamente.

Entre os procedimentos que culminaram em reuniões, constatou-se que, em 21 delas, o equivalente a aproximadamente 70%, houve participação da comunidade indígena.



**Figura 7.** Quantidade de procedimentos com participação da comunidade indígena

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os resultados apontam para a importante realização de interações do MP com a população, indicando que a instituição está comprometida com a participação das populações tradicionais na sua atuação. Além disso, a percepção é a de que o menor grau de formalismo das reuniões implica em facilitação da atividade de interação do MP com a população tradicional, o que se verifica em razão da grande maioria de reuniões realizadas ao invés das audiências públicas.

## 5. Conclusão

Esta pesquisa teve como objetivo compreender a atuação do Ministério Público Federal de São Bernardo do Campo (MPF/SBC) em questões socioambientais, com especial destaque para a participação de comunidades tradicionais entre os anos de 2018 e 2023.

Da totalidade dos procedimentos instaurados no período analisado verificou-se que o principal instrumento de atuação é o inquérito

civil, com a seguinte distribuição temática: Meio Ambiente, seguido por Direito Territorial, e Demarcação de Terras Indígenas, como demandas tradicionais desse agrupamento social, Políticas Públicas, Educação Indígena e outros subtemas relevantes, como Professores Indígenas, Saúde Indígena e Direito de Manifestação, que se afasta dos temas clássicos demandados pelas populações tradicionais.

Os dados indicam que a atuação do MPF em São Bernardo do Campo equilibra medidas investigativas com estratégias de prevenção e acompanhamento institucional, apontando para um crescimento expressivo tanto em relação ao volume, mas também a diversificação dos assuntos tratados, com o passar do tempo. Nesse sentido, o panorama apresentado evidencia o fortalecimento de uma agenda institucional voltada à defesa dos direitos das populações indígenas e à promoção da justiça socioambiental.

Sobre os métodos participativos, foram realizadas 4 audiências públicas, com participação da Funai, da comunidade e de liderança ou representante indígena, além disso, houve reuniões em 51 procedimentos, contando com lideranças ou representantes, com a comunidade, com a Funai e com outras entidades.

As principais conclusões indicam expansão gradual do escopo e do número de procedimentos instaurados, evidenciando o comprometimento institucional com as ações participativas, caracterizado pela ampla realização de reuniões como principal mecanismo de participação nos processos investigatórios.

## Bibliografia

- Alarcon, D. F., Silva, G. J., Quadros, J. S., & Silva, S. F. (2024). Resisting Bolsonaro: The Mobilization of the Tupinambá of Serra do Padeiro to Defend Their Territory and Collective Projects. *Vibrant*, 21, e21059. doi: 10.1590/1809-43412024v21e210509
- Barbosa, V. F. B. & Caponi, S. N. C. (2022). Direitos humanos, vulnerabilidade e vulneração dos povos indígenas brasileiros no enfrentamento à Covid-19. *Physis: Revista De Saúde Coletiva*, 32(2), e320203. doi: 10.1590/S0103-73312022320203
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2025). *Referencial sobre participação cidadã no âmbito do Tribunal de Contas da União*. Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), Secretaria-Geral de Controle

- Exerno (Segecex), Secretaria-Geral de Administração (Segedam). <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/70/9E/A1/1C8C5910CE-FACB59E18818A8/Referencial%20de%20participacao%20cidade%20do%20TCU.pdf>
- Britto, M. (2019). *Governança e relatório de ponderação de discussão pública: contribuição ao planejamento urbano participativo*. [Tese de Doutorado em Ciências Ambientais. Universidade Federal de São Carlos]. <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/12287>.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). (2018). *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Nações Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf)
- Evans, M. (2013). Participação social: lições aprendidas da Europa. In S. A. Antero & V. A. B. Salgado (Orgs.). *Participação Social: textos para discussão* (pp. 11–115). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI), Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e Editora IABS.
- Farias, C. A., Moraes, T. V., Sousa, M. C. C., Saleme, E. R., Amaral, R. M., & Oliveira, C. M. (2022). Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, 22, 187–205.
- Gil, A. C. (2002). Como classificar as pesquisas? In *Como elaborar projetos de pesquisa* (4a. ed., pp. 41–58). Atlas.
- Gonçalves, V. K. & Cafrune, M. E. (2023). Brazilian anti-indigenous politics: tracking changes on indigenous rights regulation during Bolsonaro's government. *Rev. Direito e Práx.*, 14(1), 436–457. doi: 10.1590/2179-8966/2023/73123i
- Lima, A. N. V. (2014). O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. *Revista De Administração Pública*, 48(6), 1431–1450. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/36697>
- Nações Unidas. (2008). *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/>

/portugues/BDL/Declaracao\_das\_Nacoes\_Unidas\_sobre\_os\_Direitos\_dos\_Povos\_Indigenas.pdf

- Nascimento, L. F. M., & Nogueira, C. B. C. (2022). A consulta aos povos indígenas e o equilíbrio do poder simbólico entre as perspectivas envolvidas. *Revista Direito e Práxis*, 13(3), 1585–1612. doi: 10.1590/2179-8966/2021/50145
- Organização Internacional Do Trabalho (OIT). (1989). *Convenção n.º 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais*. <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>
- Parola, G., Poto, M. P., & Chue Muquissai, S. (Eds.) (2025). *Construindo pontes para uma participação ambiental eficaz na América Latina e Caribe, o caminho da co-criação no Direito com o Povo Chiquitano para a disseminação do Acordo de Escazú*. Rio De Janeiro. Multifoco.
- Parola, G. (2020). O Acordo De Escazu 2018: As novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o impacto da covid-19 no processo de ratificação. *Revista Culturas Jurídicas*, 7(16), 255–287. doi: 10.22409/rcj.v7i16.943
- Ramos, A. (2021). Amazônia sob Bolsonaro. *Aisthesis*, 70, 287–310.
- Rufino, M. P. (2023). Raiva, medo e o pequeno número: o indigenismo bolsonarista a partir de Arjun Appadurai. *Revista De Antropologia*, 66, e189414. doi: 10.11606/1678-9857.ra.2022.189414.
- Santos, C. S., Salum, C. O. R., Moura, D. A., & Claessens, P. M. E. (2013). Noções de estatística, correlação e regressão. In M. G. B. Marietto, M. Minami, & P. W. Westera (Orgs.). *Bases computacionais da ciência* (pp. 63–110). Universidade Federal do ABC.
- Prefeitura de São Bernardo Do Campo. (2024). *Painel Estatístico 2024 – Ano Base 2023*. Secretaria de Obras e Planejamento Estratégico. <https://www.saobernardo.sp.gov.br/web/sbc/painel-estatistico>
- Silva, E. L. & Menezes, E. M. (2001). A Pesquisa e suas Classificações. In *Metodologia da Pesquisa e elaboração de Dissertação* (3. ed., pp. 19–24). Laboratório de Ensino à Distância da UFSC.
- Valla, V. V. (1998). Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cadernos De Saúde Pública*, 14, S07–S18. doi: 10.1590/S0102-311X1998000600002

**Abstract:** Public participation constitutes the cornerstone of democratic rule of law. In this capacity, the Federal Public Prosecutor's Office bears a dual responsibility, namely the protection of indigenous populations' rights and the defense of the democratic system. Among the array of instruments at its disposal, the preparatory proceeding merits particular attention due to its capacity to facilitate consultations designed to promote engagement. This study aims to analyze the role of the Federal Public Prosecutor's Office in São Bernardo do Campo, São Paulo, in preparatory proceedings involving indigenous peoples. The study will concentrate on public hearings and meetings held in this context. The research integrates quantitative and qualitative data collection methods. This exploratory and descriptive approach involves a comprehensive review of existing literature and a thorough analysis of relevant documents. The data, covering the period from 2016 to 2023 and provided by the MPE, were processed using Python language and analyzed using descriptive statistical techniques. The primary findings indicate a gradual expansion in the scope and number of proceedings initiated, and highlight meetings as the predominant mechanism for participation in investigative processes.

**Keywords:** Federal Public Prosecutor's Office; São Bernardo do Campo; Environment; Public Participation; Traditional Populations; Preliminary Proceedings.



# Inovações e paradoxos da democracia ambiental: a atuação do Ministério Público de São Paulo sob a ótica dos critérios do Observatório Internacional da Democracia Participativa

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/2

*Ozelito Possidonio de Amarante Junior<sup>1</sup> e Celso Maran de Oliveira<sup>2</sup>*

**Resumo:** A consolidação da democracia ambiental tornou-se um desafio central em contextos de crise climática e judicialização de conflitos socioambientais. Este artigo analisa em que medida o Ministério Público, no estado de São Paulo, Brasil, promove a participação cidadã em processos ambientais, articulando sua atuação normativa e empírica com referenciais internacionais de democracia participativa. Empregaram-se análise documental e aplicação de questionários, utilizando-se estatística descritiva e analítica, seguindo-se os critérios do Observatório Internacional da Democracia Participativa. Os resultados revelam uma participação popular mais informativa e consultiva que deliberativa, com avanços consistentes em transparência, coleta de informações e legitimação social, mas com baixa transferência de poder decisório. A estatística analítica confirma desigualdades estruturais entre dimensões do processo (coordenação, diversidade, instrumentos e consequências) e heterogeneidade territorial entre comarcas. O estudo demonstra que o MP brasileiro desempenha papel inovador ao hibridizar funções jurídicas e democráticas, criando arenas participativas em um campo tradicionalmente dominado pela judicialização.

---

<sup>1</sup> Professor. Instituto Federal do Maranhão. Universidade Federal do Rio Grande. <https://orcid.org/0000-0001-9604-9463>

<sup>2</sup> Professor. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil. <http://orcid.org/0000-0002-6442-3614>

**Palavras-chave:** Governança participativa, *Justiça Ambiental*, Democracia participativa deliberativa, Mobilização jurídica.

## 1. Introdução

A consolidação da democracia ambiental tornou-se um dos principais desafios políticos e institucionais do século XXI. Em um contexto de crise climática, degradação socioambiental e crescente judicialização de conflitos, multiplicam-se experiências que procuram garantir aos cidadãos não apenas o acesso à informação, mas também voz efetiva na formulação, implementação e monitoramento de políticas ambientais. Na América Latina, esse movimento ganhou força com a entrada em vigor do Acordo de Escazú (ECLAC, 2020), primeiro tratado internacional a reconhecer explicitamente os três pilares da democracia ambiental (acesso à informação, à participação e à justiça) como direitos fundamentais. O Acordo de Escazú reafirma compromissos assumidos na Rio-92 e na Convenção de Aarhus (UNECE, 1998; 2014), estabelecendo ainda obrigações inovadoras de proteção a defensores ambientais e de ampliação de canais participativos inclusivos (ECLAC, 2020).

No Brasil, esses compromissos encontram um ator institucional particularmente relevante: o Ministério Público (MP). Dotado de autonomia funcional e legitimidade constitucional, o MP atua na fiscalização de normas ambientais e na indução de arranjos de governança participativa. Sua atuação ocorre em múltiplos níveis, desde a promoção de audiências públicas e consultas comunitárias à negociação de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e à propositura de ações civis públicas (ACP). Diferentemente de outras instituições, o MP brasileiro tem se posicionado não apenas como guardião da legalidade, mas também como articulador de espaços participativos em arenas ambientais (Avritzer, 2002; Oliveira, 2024). Essa singularidade justifica analisá-lo como ator inovador no campo da democracia participativa.

A literatura internacional oferece ferramentas críticas para essa análise. Desde a clássica “escada da participação” de Arnstein (1969), até as abordagens contemporâneas de Fung (2006) sobre “variedades de participação em governança complexa” e deliberação climática, o debate desloca-se da simples existência de espaços consultivos para a avaliação de sua capacidade de redistribuir poder e produzir efeitos

substantivos. Pesquisas recentes reforçam que a qualidade democrática depende tanto do desenho institucional quanto da diversidade social e setorial dos atores envolvidos, além da conversão de manifestações cidadãs em impactos concretos sobre políticas públicas (Newig et al., 2017; Michels & De Graaf, 2017).

No plano normativo, o Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP, 2008) consolidou critérios comparativos (coordenação, quem participa, sobre o que participa, como participa e quais consequências decorrem dessa participação) que permitem avaliar empiricamente experiências nacionais à luz de padrões internacionais de democracia ambiental. Esses critérios têm sido empregados em pesquisas sobre governança local, justiça ambiental e gestão participativa de recursos naturais (Sintomer, 2013; Parola, 2013), e se mostram especialmente úteis para examinar o caso paulista.

O Brasil acumulou experiências inovadoras em conselhos ambientais, comitês de bacia, conferências e audiências públicas, mas são raros os estudos sistemáticos sobre o Ministério Público como promotor de participação cidadã (Brito et al., 2025; Oliveira, 2025), embora existam estudos recentes que analisam experiências inovadoras, como a mudança de modelo de audiências públicas conduzidas pelo MP em São Carlos (Oliveira et al., 2024). A literatura comparada privilegia os papéis do Executivo e do Legislativo na democracia participativa, relegando a atuação judicial e parajudicial a segundo plano. Contudo, estudos recentes na Europa, América Latina e África apontam que atores judiciais e híbridos desempenham papel crescente na governança ambiental, ainda que de forma assimétrica (Font & Galais, 2011). Ao contrário de outros contextos institucionais, o MP brasileiro não apenas fiscaliza, mas cria arenas públicas de deliberação ambiental. Esse papel, que combina legalidade e inovação participativa, o coloca como ator singular no Sul Global e como laboratório político de novas formas de democracia ambiental.

É nesse contexto que se insere a presente pesquisa, cujo problema central pode ser formulado nos seguintes termos: **como está a participação ambiental cidadã através do Ministério Público no Brasil?** Para responder a essa questão, o estudo utiliza os critérios do OIDP como matriz analítica e compara experiências em quatro comarcas paulistas: São Carlos, São Bernardo do Campo, Araraquara e São José do Rio Pardo.

O objetivo geral é analisar criticamente os mecanismos de participação mobilizados pelo MP, identificando padrões, limites e inovações. Os objetivos específicos incluem: (i) identificar os setores sociais efetivamente envolvidos nos processos; (ii) mapear os temas ambientais priorizados; (iii) avaliar os instrumentos, locais e condições de realização dos encontros; e (iv) examinar os efeitos sobre políticas públicas, TACs, decisões judiciais e confiança social.

## 2. Referencial Teórico

A literatura sobre democracia participativa e governança ambiental consolidou, ao longo das últimas décadas, um corpo conceitual robusto para analisar a qualidade, os limites e as possibilidades de experiências institucionais. No caso do Ministério Público (MP), a reflexão deve articular três eixos principais: (i) modelos de participação, (ii) governança e legitimidade, e (iii) inserção comparativa das práticas brasileiras e portuguesas no debate internacional.

A escolha do MP como promotor da democracia ambiental justifica-se por suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, que incluem a defesa de interesses difusos e coletivos, entre os quais o direito fundamental de participação popular. Essa configuração faz com que, não raro, o MP atue contra órgãos do próprio Estado ao qual pertence, reforçando seu traço contramajoritário (Nunes Júnior, 2004). Estudos mostram que, enquanto o Legislativo e o Executivo foram os principais espaços de uso de instrumentos participativos, o Judiciário iniciou suas experiências no Supremo Tribunal Federal (STF) apenas em 2007, com a primeira audiência pública jurisdicional (Marona & Rocha, 2014). Essa tendência conecta-se ao fenômeno global da judicialização da política (Tate & Valinder, 1995), observado no Brasil (Vianna, 2008), e projeta o MP como ator autônomo (Kerche, 2010; Arantes, 2002) com crescente protagonismo em arenas ambientais.

### 2.1. Modelos de participação: da escada às inovações contemporâneas

O marco inaugural do debate permanece sendo a célebre “**escada da participação**” de Arnstein (1969), que distingue oito níveis, da manipulação à delegação de poder, enfatizando que a efetividade deve

ser medida pela capacidade de influenciar decisões. Críticas posteriores apontaram a rigidez hierárquica dessa metáfora, propondo leituras mais flexíveis.

Na América Latina, autores como Tritter e McCallum (2006), ao sugerirem a metáfora das “**cobras e escadas**”, mostram que a participação pode tanto avançar quanto retroceder conforme a capacidade institucional de lidar com pressões.

Michels e De Graaf (2017) revisitam os limites das experiências deliberativas, destacando dilemas entre inclusão e efetividade decisória. Albuquerque, Gomes e Oliveira (2024) analisam os **júris cidadãos** em conflitos ambientais, propondo-os como inovação metodológica capaz de superar déficits de legitimidade de arranjos tradicionais. Essa literatura evidencia que não basta medir a frequência de audiências públicas: é preciso avaliar em que medida os processos participativos produzem resultados tangíveis e legitimados socialmente. No caso brasileiro, o MP ocupa uma posição híbrida: não é eleito nem governa, mas induz práticas de participação cidadã. Esse caráter institucional singular o torna inovador no cenário global, já que poucos países atribuem a uma instituição judicial-parajudicial a função de articuladora da democracia ambiental.

## 2.2. Governança participativa e legitimidade institucional

O segundo eixo refere-se à relação entre governança participativa e legitimidade democrática. Fung (2006) propôs a conhecida tipologia das “**variedades de participação**”, cruzando três dimensões: quem participa, como ocorre a comunicação e quais consequências são produzidas. Essa matriz distingue arranjos meramente consultivos daqueles com caráter deliberativo robusto. No Brasil, Avritzer (2002) observa que a legitimidade exige transformar manifestações em encaminhamentos concretos, evitando rituais participativos sem efeito vinculante. Oliveira (2024) acrescenta que, sem protocolos claros de sistematização, a escuta cidadã tende a restringir-se a momentos pontuais.

Michels e De Graaf (2017) sustentam que a qualidade da participação depende da combinação entre inclusão, deliberação e influência real nas decisões. Meta-análises como as de Newig et al. (2017) confirmam que a participação melhora resultados da governança

ambiental por mecanismos como aprendizado social, legitimidade reforçada, qualidade das decisões e maior cumprimento de regras, além de influenciar diretamente a aceitabilidade social de políticas ambientais e climáticas (Perlaviciute, 2025). Reed et al. (2018) complementam ao mostrar que a efetividade depende de objetivos claros, apoio técnico e mecanismos de feedback. Estudo recente ainda aponta a dimensão temporal como determinante. Leblanc e Nosik (2019) demonstram que práticas curtas ou superficiais podem comprometer a confiança, mesmo quando formalmente participativas.

### 2.3. Comparações internacionais: Escazú, Aarhus e experiências lusófonas

O **Acordo de Aarhus** (UNECE, 1998; 2014) consolidou na Europa os três pilares da democracia ambiental (acessos à informação, à participação e à justiça) e tornou-se parâmetro normativo para avaliar experiências nacionais. Já o **Acordo de Escazú** (ECLAC, 2020) reafirma esses pilares e inova ao prever proteção a defensores ambientais, aspecto crítico em contextos latino-americanos. Ambos reforçam que a efetividade não se mede apenas pela existência de canais de participação, mas pela capacidade de converter manifestações em impactos concretos.

No plano teórico, Grupta e Mason (2014) discutem a emergência de uma “virada da transparência” na governança ambiental global, na qual mecanismos de divulgação de informações são mobilizados para ampliar a prestação de contas, participação e legitimidade, constituindo um vetor de democratização cujos efeitos, contudo, permanecem condicionados por assimetrias de poder e contextos institucionais.

Queiroz-Souza *et al.* (2023) mostram que experiências bem-sucedidas ampliam engajamento futuro, criando efeito multiplicador. Smith e Setälä (2022) discutem como mini-públicos e metodologias deliberativas podem ser integrados a estruturas institucionais maiores, ampliando o alcance da voz cidadã. Em paralelo, Simard et al. (2017) alertam para os riscos da “**profissionalização da participação**”, quando mediação excessiva reduz a espontaneidade e diversidade da voz cidadã, risco pertinente ao MP, que precisa equilibrar apoio técnico com abertura social.

### 3. Metodologia

A pesquisa da qual este artigo deriva insere-se em um projeto comparativo entre Brasil e Portugal, cujo objetivo geral é analisar as características dos mecanismos de participação social (como reuniões, audiências e consultas públicas) a partir da pergunta: **como se configura a participação ambiental cidadã promovida pelo Ministério Público em contextos institucionais distintos?** Neste artigo, apresenta-se exclusivamente o recorte brasileiro, com foco no estado de São Paulo.

#### 3.1. Estratégia empírica e seleção de casos

O estudo concentrou-se em quatro comarcas paulistas: **São Carlos, São Bernardo do Campo, Araraquara e São José do Rio Pardo**, selecionadas de forma intencional para refletir diferentes perfis institucionais e sociais: (i) municípios médios com tradição de fóruns deliberativos (São Carlos); (ii) grandes centros urbanos com alta litigiosidade (São Bernardo do Campo); (iii) contextos intermediários de coordenação institucional (Araraquara); e (iv) comarcas menores com baixa institucionalização participativa (São José do Rio Pardo). Essa diversidade permitiu construir um desenho **comparativo**, capaz de revelar tanto padrões gerais da atuação ministerial quanto especificidades territoriais e organizacionais.

#### 3.2. Instrumento de pesquisa

A coleta de dados foi realizada por meio de **questionários estruturados aplicados a membros do Ministério Público com atuação ambiental**, buscando captar percepções diretas sobre mecanismos, limitações e potencialidades da participação cidadã. O questionário foi elaborado a partir dos critérios do **Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP, 2008)**, que oferecem matriz consolidada para avaliação de processos participativos.

Os cinco eixos centrais do OIDP: **coordenação, quem participa, sobre o que participa, como se participa e quais consequências são geradas dessa participação**; foram traduzidos em questões adaptadas ao contexto ministerial. Essa estratégia permitiu aos respondentes

avaliarem desde o perfil dos atores sociais envolvidos até a influência das manifestações populares em decisões concretas. Ao traduzir os critérios do OIDP para a realidade ministerial, a pesquisa não apenas mensura práticas, mas reconhece o MP como espaço experimental de inovação democrática, onde se testam metodologias participativas em arenas jurídico-institucionais.

### 3.3. Procedimentos de análise

A pesquisa adotou uma abordagem **qualitativa e quantitativa integrada**. Inicialmente, as respostas foram convertidas em **indicadores percentuais (0%, 25%, 50%, 75% e 100%)**, seguindo a escala recomendada pelo OIDP. Essa codificação transformou percepções subjetivas em dados comparáveis, possibilitando: (i) **análise descritiva** das respostas por comarca e por critério; (ii) **cálculo de médias, medianas, desvios-padrão e amplitudes**, para identificar padrões de consistência e dispersão; e (iii) **consolidação em índices médios por critério**, permitindo observar níveis de maturidade participativa entre ausência (0%) e consolidação plena (100%).

Além disso, foram empregados **testes estatísticos** com suporte do programa **Microsoft Excel**<sup>®</sup>. A aplicação do teste “**ANOVA: fator duplo sem repetição**” possibilitou verificar diferenças estatisticamente significativas tanto entre os critérios avaliados (linhas) quanto entre as comarcas (colunas), empregando-se de 95% de confiança. Esse recurso foi fundamental para distinguir variações ocasionais de padrões estruturais. Complementarmente, gráficos comparativos foram produzidos (barras, colunas com intervalo máximo e mínimo, médias com desvio-padrão), permitindo uma visualização clara das tendências.

### 3.4. Integração analítica

A metodologia buscou, portanto, combinar **rigor estatístico** com **análise interpretativa**. A triangulação entre: **critérios normativos internacionais** (OIDP, Aarhus, Escazú), **dados empíricos sistematizados** (indicadores percentuais) e **estatísticas descritivas e analítica**, permitiu construir uma análise consistente, conectando a prática do Ministério Público estudado ao debate internacional sobre

democracia ambiental. Assim, a abordagem adotada não apenas descreve os resultados locais, mas os insere em um **quadro comparativo global**, permitindo observar avanços, lacunas e potenciais caminhos de institucionalização da participação cidadã em arenas ambientais.

## 4. Resultados

A análise dos resultados segue a estrutura metodológica definida a partir dos critérios do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), aplicados às quatro comarcas selecionadas. Para cada critério são apresentados os indicadores de medida de tendência central (média e moda) obtidos, acompanhados de medidas de dispersão (desvio-padrão e amplitude) e dos resultados do teste ANOVA, quando aplicável. Essa abordagem permitiu identificar não apenas os níveis absolutos de efetividade participativa, mas também as diferenças significativas entre comarcas e entre dimensões analíticas. A exposição dos dados foi organizada de forma sequencial, iniciando pela caracterização geral e avançando para a análise específica de cada critério, o que favorece a compreensão das tendências gerais e das fragilidades estruturais, situando-as no debate internacional sobre democracia ambiental.

Mais do que indicadores numéricos, esses resultados evidenciam que o MP tem se convertido em arena pública de experimentação democrática, deslocando os limites tradicionais do campo jurídico e ampliando a legitimidade da ação estatal. Essa inovação contrasta com experiências internacionais em que a mediação judicial permanece distante dos processos de deliberação cidadã.

### 4.1. Coordenação do processo

A análise da dimensão “**coordenação do processo**” (Tabela 1) revela que, entre 2016 e 2023, o Ministério Público estudado dispõe de base normativa sólida para a participação cidadã, mas enfrenta limitações estruturais que comprometem a efetividade. Embora a Constituição de 1988 e normativas internas assegurem respaldo legal, fatores como rotatividade de membros, sobrecarga de casos, ausência de programas sistemáticos de capacitação e fragilidade nos

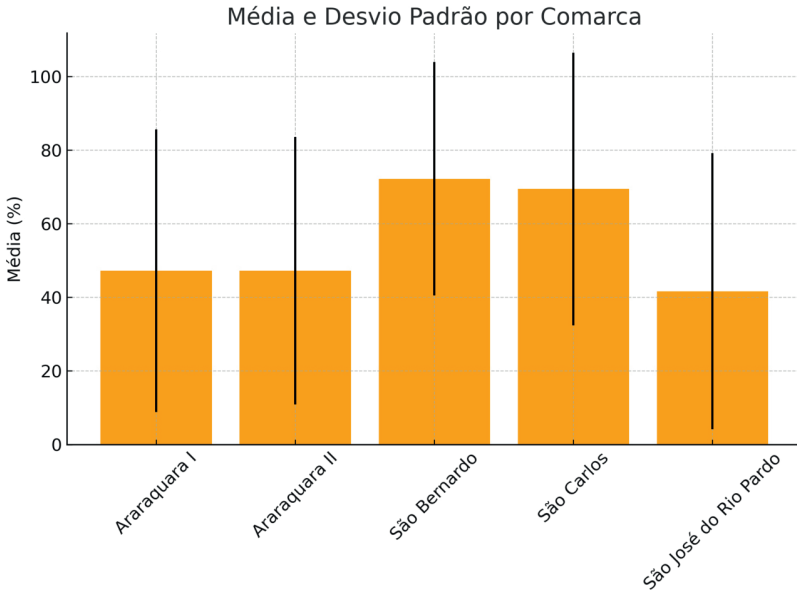
canais de comunicação explicam a variação de desempenho entre comarcas. As respostas às questões relacionadas à coordenação foram traduzidas em categorias e estão apresentadas na Tabela 1. As médias situam-se entre 50% e 75%, sugerindo que a efetividade depende menos da previsão normativa e mais de condições organizacionais e de recursos.

**Tabela 1.** Resultados das respostas às questões relativas ao “critério 2 - quem participa” categorizados de acordo com o Guia OIDP.

Critério	Questão	Arara-quara I	Arara-quara II	São Bernardo do Campo	São Carlos	São José do Rio Pardo
	7 e 8 - Capacitação e Interesse	100%	50%	50%	50%	50%
	4 - Tempo de Atuação	25%	75%	75%	100%	100%
	5 - Número de casos	50%	75%	100%	75%	25%
	9 - Concordância com a participação	75%	75%	100%	100%	50%
Coordenação do Processo	16 - Canais de comunicação	25%	25%	25%	25%	25%
	17 - Canais versus procedimentos	0%	0%	25%	0%	0%
	18 - Estimativa de destinatários	0%	0%	100%	100%	0%
	24 - Cobrou a participação popular	100%	100%	100%	100%	100%
	30 - Em qual momento considera	50%	25%	75%	75%	25%
	MODA	0, 25, 50 e 100%	75%	100%	100%	25%

Os dados descritivos (Figura 1) indicam maior consistência em São Bernardo do Campo (72,2%) e São Carlos (69,4%), associadas à estabilidade institucional e práticas mais consolidadas, enquanto Araraquara I/II (47,2%) e São José do Rio Pardo (41,6%) apresentaram médias mais baixas, refletindo fragilidades institucionais. A dispersão dos resultados também reforça esse quadro: variações elevadas em São Carlos e São José do Rio Pardo indicam coexistência de pontos fortes (como atitude institucional favorável) e fragilidades marcantes (como ausência de canais de comunicação). A moda, ao

evidenciar as categorias mais recorrentes, confirma a heterogeneidade interna e reforça a necessidade de leitura combinada com médias e desvios-padrão.



**Figura 1.** Médias obtidas por cada respondente com seus respectivos desvios-padrão.

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

Esse quadro confirma que, mesmo em contextos com médias mais elevadas, a qualidade da coordenação não é uniforme, mas sim marcada por contrastes internos relevantes. Em termos comparativos, as comarcas de melhor desempenho médio ainda enfrentam dispersão que aponta para desigualdade na efetividade entre dimensões específicas, enquanto aquelas de menor desempenho combinam fragilidades estruturais com variações internas igualmente elevadas, reforçando o caráter desigual e assimétrico da coordenação participativa no Ministério Público estudado. Experiências como a de São Carlos mostram que modelos participativos conduzidos pelo MP podem assumir formatos híbridos e territorializados, fortalecendo a inclusão social (Oliveira et al., 2024).

Considerando a natureza discreta da escala, a moda (ou seja, a categoria mais frequentemente observada) assume papel igualmente

relevante como estatística descritiva. Em contextos em que a média pode sugerir um valor intermediário “artificial”, a moda preserva a fidelidade ao instrumento original e evidencia diretamente qual foi a posição predominante dos respondentes em determinado critério ou comarca. Assim, o uso articulado de média, desvio-padrão e moda enriquece a análise: a média e o desvio sintetizam tendências e dispersões úteis para comparações; enquanto a moda reforça a interpretação substantiva, ao indicar a ancoragem concreta das respostas na escala estabelecida pelo OIDP.

O teste ANOVA corrobora essas diferenças: o efeito significativo entre **questões** ( $F = 8,11$ ;  $p < 0,001$ ) demonstra que dimensões como “cobrança de participação popular” são sistematicamente mais bem avaliadas, ao passo que os itens sobre canais de comunicação e articulação procedimental permanecem frágeis. O efeito entre **comarcas** ( $F = 5,34$ ;  $p < 0,001$ ) evidencia que São Bernardo do Campo e São Carlos apresentam melhor desempenho relativo, enquanto Araraquara e São José do Rio Pardo concentram as maiores lacunas.

O padrão paulista dialoga com os acordos internacionais (Tabela 2): a Convenção de Aarhus mostrou que países com estabilidade administrativa e canais institucionalizados (como Dinamarca e Países Baixos) apresentam coordenação mais consistente, enquanto o Leste Europeu enfrenta dificuldades semelhantes às observadas em Araraquara e São José do Rio Pardo (Geissel & Newton, 2012). Na América Latina, experiências iniciais do Acordo de Escazú confirmam que capacitação técnica e recursos institucionais são cruciais para evitar que a participação permaneça apenas normativa (Albuquerque, Gomes & Oliveira, 2024).

Em síntese, a coordenação da participação no MP estudado evidencia um **dilema estrutural** recorrente nas experiências internacionais: normas robustas e atitude institucional favorável não garantem, por si, práticas efetivas. A consolidação da democracia ambiental depende da continuidade institucional, de programas permanentes de capacitação e da diversificação de canais de comunicação, em consonância com os achados recentes sobre governança participativa (Simard et al., 2017; Michels & De Graaf, 2017; Newig et al., 2017).

**Tabela 2.** Comparação entre os resultados obtidos e o preconizado nos acordos internacionais.

Dimensão	MP estudado (2016-2023)	Aarhus Convention (Europa)	Escazú Agreement (América Latina e Caribe)
Base normativa	Constituição de 1988 garante defesa de direitos difusos e coletivos	Reconhece 3 pilares: informação, participação, justiça	Primeiro tratado regional de democracia ambiental, com os mesmos 3 pilares
Tempo de atuação/estabilidade institucional	Heterogênea: estabilidade em São Carlos e SJRP; rotatividade em Araraquara	Experiência acumulada em países do Norte; fragilidade no Leste Europeu	Processo inicial de implementação; instituições frágeis em alguns países
Volume de casos e sobrecarga	Sobrecarregado em São Bernardo; equilíbrio em São Carlos; baixo volume em SJRP	Desafios em países com alta judicialização ambiental	Altas assimetrias regionais; sobrecarga em países com frágil aparato institucional
Formação e capacitação	Ausência de formação sistemática; interesse individual por capacitação	Capacitação técnica desigual; programas de formação avançados em países nórdicos	Necessidade de capacitação ampla reconhecida como prioridade
Atitude institucional frente à participação	Unanimidade em atitude favorável; reconhecimento da legitimidade da participação	Atitude favorável consolidada, mas implementação desigual	Compromisso normativo elevado; prática depende de condições locais

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

## 4.2. Quem participa

A análise do critério “**Quem participa**” evidencia que a atuação do Ministério Público estudado obteve avanços na mobilização social, mas ainda enfrenta limitações em termos de diversidade e inclusão efetiva. Em alguns eventos registrou-se público superior a 150 pessoas, porém a participação efetiva permaneceu restrita: apenas uma fração dos presentes solicitou ou fez uso da palavra. Esse descompasso confirma diagnósticos clássicos da teoria democrática, segundo os quais a presença quantitativa não garante deliberação inclusiva nem equidade de voz (Pateman, 1970; Fung, 2006).

Do ponto de vista setorial, observa-se forte concentração em **órgãos ambientais e no Poder Executivo**, que aparecem de forma estável em quase todas as comarcas. Movimentos sociais e ONGs participaram de forma oscilante, enquanto **cidadãos avulsos, setor privado e Legislativo** apresentaram participação residual. Esse padrão reforça

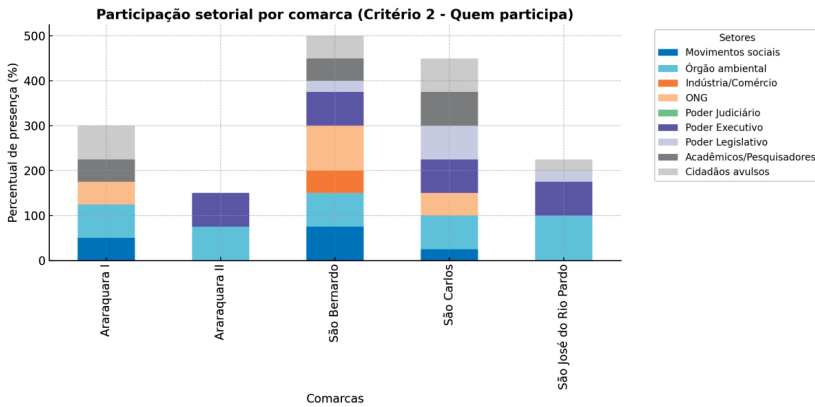
a tendência de privilegiar atores institucionalizados em detrimento da população comum, reproduzindo desigualdades já diagnosticadas em processos latino-americanos (CLAD, 2024). A única exceção parcial ocorreu em São Carlos, onde a tradição de fóruns locais favoreceu maior presença de cidadãos avulsos e acadêmicos. Os resultados das respostas transformados nas categorias de acordo com o Guia OIDP são apresentados na Tabela 3.

**Tabela 3.** Resultados das respostas às questões relativas ao “critério 2 - quem participa” categorizados de acordo com o Guia OIDP.

Critério	Questão	Arara-quara I	Arara-quara II	São Bernardo do Campo	São Carlos	São José do Rio Pardo
Quem Participa	22a - Presentes	0%	0%	100%	100%	0%
	22b - Pediram o uso da palavra	0%	0%	75%	25%	0%
	22c - fizeram uso da palavra	0%	0%	75%	25%	0%
	26a - setores participantes	50%	50%	0%	50%	25%
	26b - setores resistentes	75%	75%	0%	75%	75%
	26c - setores propensos	0%	25%	0%	50%	25%
	27 - Frequência Associação	50%	0%	0%	25%	0%
	Movimentos sociais	50%	0%	75%	25%	0%
	Órgão ambiental	75%	75%	75%	75%	100%
	Associação da indústria/comércio	0%	0%	50%	0%	0%
	Organização Não Governamental	50%	50%	100%	50%	0%
	Poder Judiciário	0%	0%	0%	0%	0%
	Poder Executivo	0%	75%	75%	75%	75%
	Poder Legislativo	0%	0%	25%	75%	25%
	Especialista/Acadêmico/Pesquisador	50%	0%	50%	75%	0%
	Participante avulso	75%	0%	50%	75%	25%
	MODA		0%	0%	0%	75%

Comparativamente, experiências internacionais demonstram que a inclusão de cidadãos comuns depende de **estratégias deliberadas de recrutamento e capacitação**. As *citizens' assemblies* na Irlanda e no Reino Unido (Smith, 2009; Smith & Setälä, 2018) ilustram como convites estratificados, treinamento e mediação podem garantir maior pluralidade. Do mesmo modo, o Acordo de Escazú enfatiza que a proteção de defensores ambientais e a inclusão equitativa são condições

indispensáveis para uma democracia ambiental efetiva (ECLAC, 2020; Ruviaro, 2023). Os dados de participação setorial por comarca estão apresentados na Figura 2.



**Figura 2.** Participação de cada setor da sociedade por respondente.

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

O gráfico mostra que a participação promovida pelo MP estudado é **setorialmente concentrada** e fortemente dependente de atores institucionais. Para avançar, será preciso incorporar metodologias de recrutamento ativo, apoio técnico e mecanismos de empoderamento que deem voz a setores sub-representados, especialmente cidadãos comuns e o Legislativo. Esses resultados confirmam que o Ministério Público, embora mobilize públicos expressivos, ainda não consegue assegurar **equidade e diversidade setorial** de modo uniforme. A inclusão depende de fatores locais: tradição de fóruns (São Carlos), capacidade organizacional (São Bernardo) ou redes acadêmicas de apoio (caso de São Carlos). Em contrapartida, comarcas menores ou sobrecarregadas tendem a reproduzir a lógica de participação centrada no Executivo e órgãos técnicos.

Os resultados do **OIDP** aplicados ao critério revelam médias entre 25% e 50%, sugerindo que a inclusão social e setorial permanece em nível limitado. A estatística descritiva mostra que São Bernardo do Campo e São Carlos atingiram patamares mais altos de presença e diversidade relativa, enquanto Araraquara II e São José do Rio Pardo permaneceram nos níveis mais baixos, com participação quase nula de cidadãos comuns e setores sub-representados.

O teste **ANOVA** confirma que as diferenças não são aleatórias, mas estruturais. As variações entre **questões** ( $F = 2,64$ ;  $p < 0,01$ ) demonstram que a presença de atores organizados (órgãos ambientais, Executivo) é sistematicamente mais elevada, enquanto cidadãos avulsos e Legislativo permanecem residuais. As diferenças entre **comarcas** ( $F = 5,01$ ;  $p < 0,01$ ) evidenciam maior pluralidade em São Bernardo e São Carlos, em contraste com Araraquara II e São José do Rio Pardo, cujos processos se mostraram mais restritos.

Esse padrão encontra paralelo em comparações internacionais. Sob a Convenção de Aarhus, países do Norte e Centro da Europa consolidaram práticas mais inclusivas, ao passo que contextos com menor previsibilidade institucional reproduzem exclusões semelhantes às observadas no caso paulista (UNECE, 2014). Na América Latina, os primeiros relatórios de Escazú confirmam o mesmo dilema: compromissos normativos robustos, mas desempenho desigual condicionado por recursos, redes locais e culturas administrativas (ECLAC, 2020). A experiência analisada por Oliveira *et al.* (2024) ilustra esse padrão: a atuação do MP depende fortemente das redes locais e da densidade institucional.

Em termos conceituais, os resultados dialogam com Michels e De Graaf (2017), que destacam que a legitimidade participativa depende tanto da **justiça procedimental** (quem entra e com quais condições de fala) quanto da **responsividade institucional** (como as contribuições são consideradas). A distância estatística entre setores institucionalizados e cidadãos comuns sugere a necessidade de estratégias de inclusão ativa, como convites estratificados, sobreamostragem de grupos sub-representados e criação de mecanismos de retorno vinculante (Smith & Setälä, 2018; 2022).

Em síntese, a dimensão **“Quem participa”** demonstra que o MP em estudo consegue mobilizar públicos e articular parcerias com atores já organizados, mas não assegurava, até 2022, a pluralidade necessária para legitimar plenamente os processos deliberativos. Para alinhar a prática aos referenciais de Aarhus e Escazú, será necessário adotar **estratégias institucionais de recrutamento ativo, apoio técnico e empoderamento**, capazes de garantir condições equitativas de voz a cidadãos comuns e reduzir a dependência de atores institucionais já consolidados.

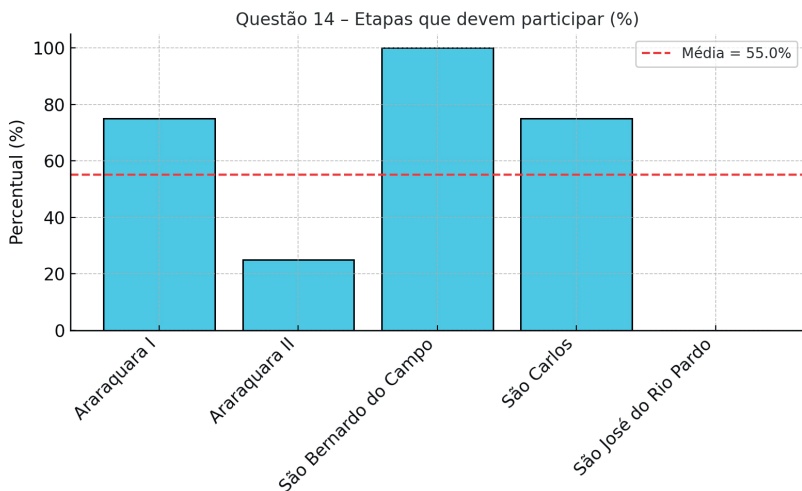
Portanto, em resposta à questão central da pesquisa, observa-se que a instituição tem sido capaz de mobilizar públicos e articular parcerias com atores organizados, mas ainda não assegura a **pluralidade social** necessária para legitimar plenamente os processos deliberativos. Para avançar, será preciso adotar estratégias institucionais voltadas à ampliação da diversidade de vozes, garantindo condições de fala a cidadãos comuns e reduzindo a dependência de mediadores institucionais. Esse movimento é fundamental para aproximar a experiência paulista dos referenciais internacionais de democracia ambiental, em consonância com os compromissos assumidos na Rio-92, na Convenção de Aarhus e no Acordo de Escazú.

### 4.3. Sobre o que se participa

A análise do critério “**Sobre o que se participa**” revela que os membros MP consultados têm promovido a participação cidadã em torno de **temas ambientais de alta visibilidade social e territorialização clara**, como **abastecimento e captação de água, inundações, incêndios, desmatamento ilegal e emissões de efluentes residuais**. Resultados semelhantes aparecem nas audiências públicas de São Carlos, em que os temas emergem de pressões sociais territorializadas (Oliveira et al., 2024). Esses tópicos estão diretamente vinculados ao campo de atuação ministerial e dialogam com instrumentos jurídicos como inquéritos civis, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e ações civis públicas (ACP), o que facilita a transformação das manifestações em encaminhamentos institucionais concretos e legitima a agenda participativa. Foi possível realizar uma categorização das respostas, seguindo o Guia OIDD, apenas para a pergunta relativa às etapas em que a população deveria participar, conforme apresentado na Tabela 4 e Figura 3.

**Tabela 4.** Resultados das respostas relativas ao “critério 3 – sobre o que se participa” categorizados de acordo com o Guia OIDD.

Critério	Questão	Arara-quara	Arara-quara II	São Bernardo do Campo	São Carlos	São José do Rio Pardo
Sobre o Que se Participa	14- etapas que devem participar	75%	25%	100%	75%	0%



**Figura 3.** Categorização dos resultados relativos às etapas de participação popular de cada respondente em relação à média dos resultados.

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

**Questões difusas e menos visíveis** (ruído urbano, poluição visual e bem-estar animal) receberam atenção marginal nas comarcas analisadas. Esse viés em favor de problemas emergenciais e de forte impacto coletivo confirma diagnósticos já descritos na literatura internacional: a participação tende a se concentrar em “temas quentes”, de alta pressão social e política, enquanto problemas cotidianos permanecem invisibilizados (Sintomer, 2013). O desafio consiste em ampliar a agenda para abarcar também essas dimensões “silenciosas”, que afetam diretamente a qualidade de vida.

Do ponto de vista **estatístico**, os rankings de importância atribuídos pelos respondentes reforçam esse padrão. Foi possível fazer uma avaliação, calculando-se a posição média de cada tema, bem como o desvio padrão dessa posição (Figura 4).

A estatística descritiva aplicada à ordenação dos temas pelos respondentes permite identificar padrões de prioridade e divergência. Os resultados indicam que **abastecimento e captação de água, poluição hídrica e desmatamento/incêndios** ocupam, em média, as primeiras posições, confirmando sua centralidade como problemas de grande visibilidade social e relevância institucional para o Ministério Público. As medianas desses temas reforçam a tendência, situando-os entre as prioridades mais recorrentes, com desvios-padrão relativamente

baixos, o que sugere consenso entre os respondentes sobre sua importância.

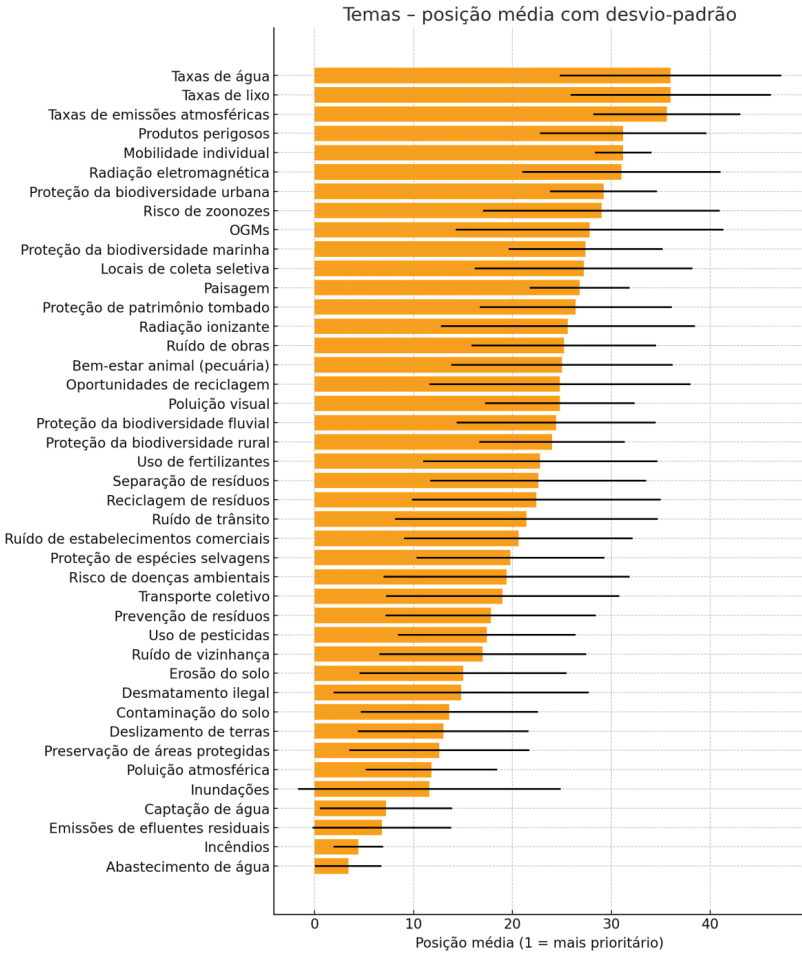


Figura 4. Categorização dos resultados relativos às etapas de participação popular de cada respondente em relação à média dos resultados.

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

Em contraste, **ruído urbano, poluição visual e bem-estar animal** aparecem nas últimas posições, com médias elevadas (mais próximas ao fim da escala), medianas altas e desvios-padrão que indicam maior dispersão nas percepções. Isso revela que tais problemas são vistos como periféricos ou secundários na agenda participativa, embora parte dos respondentes os considere relevantes em contextos específicos. Essa

hierarquização temática reflete um padrão já observado em experiências internacionais, como a implementação da Convenção de Aarhus e do Acordo de Escazú, nos quais questões visíveis e de impacto imediato tendem a receber maior atenção do que problemas difusos ou cotidianos (Sintomer, 2013).

O dado mais paradoxal é que, embora **recursos naturais e ameaças ambientais** sejam vistos como legítimos para debate público, **instrumentos econômicos de regulação** (taxas de água, lixo ou emissões atmosféricas) aparecem entre os itens menos priorizados. Em outras palavras, o Estado reconhece a participação em torno da proteção e uso de bens comuns, mas restringe o debate sobre sua precificação e tributação, mantendo-o em esferas tecnocráticas. Estudos internacionais corroboram esse padrão: na União Europeia, a Diretiva-Quadro da Água promoveu ampla participação em gestão hídrica, mas raramente abriu à sociedade a discussão sobre tarifas e cobrança (Newig & Kvarda, 2012). Na experiência latino-americana de Pagamento por Serviços Ambientais, estudos como o caso da Costa Rica analisado por Pagiola (2008) mostram que, mesmo em programas pioneiros, a ampliação de mecanismos de financiamento enfrenta resistências políticas e institucionais, inclusive na negociação de quem paga pelos serviços ambientais e de como se define o uso desses recursos.

Na literatura internacional, esse fenômeno também aparece. Estudos sobre implementação da **Diretiva-Quadro da Água da União Europeia** (Newig & Kvarda, 2012) mostram que, embora haja forte incentivo para a participação em temas de gestão hídrica, a **decisão sobre tarifas** de água e mecanismos de cobrança raramente é aberta à população, ficando restrita a conselhos técnicos e governos locais. Embora Pagiola (2008) esteja centrado na eficiência econômica do PSA costa-riquenho, seus dados sugerem que a definição de taxas e instrumentos econômicos é predominantemente tecnocrática e pouco permeável à participação cidadã, o que pode ser interpretado como uma forma de preservação do controle estatal sobre recursos fiscais e distributivos.

A leitura por comarca confirma a territorialização das prioridades: **São Bernardo do Campo e São Carlos** priorizaram água e riscos urbanos, refletindo pressões sociais mais intensas e redes institucionais consolidadas; já **Araraquara II e São José do Rio Pardo** mostraram

maior dispersão, sugerindo menor consenso interno e fragilidade na estruturação de agendas. Esse achado ecoa a literatura sobre governança participativa (Arnstein, 1969; Fung, 2006; Michels & De Graaf, 2017), que demonstra como temas de alta visibilidade reforçam legitimidade institucional, mas a ausência de diversidade temática limita o potencial transformador da democracia ambiental.

Em termos metodológicos, a combinação de médias, medianas e desvios-padrão permite não apenas ranquear os temas mais valorizados, mas também identificar o grau de consenso social em torno deles. Essa abordagem evidencia que, embora exista forte convergência em torno de temas hídricos e florestais, há maior heterogeneidade quanto a questões urbanas e difusas, apontando para a necessidade de ampliar a agenda participativa a fim de equilibrar emergências ambientais e problemas cotidianos, em consonância com os referenciais internacionais de democracia ambiental.

Do ponto de vista **comparativo internacional**, o caso paulista se alinha a padrões globais: a Convenção de Aarhus reforçou a prioridade a riscos ambientais visíveis, mas mostrou dificuldades em institucionalizar temas difusos (UNECE, 2014). De modo semelhante, os primeiros anos do Acordo de Escazú evidenciam forte ênfase em conflitos hídricos e desmatamento, mas lacunas na valorização de resíduos sólidos e poluição sonora (ECLAC, 2020).

O critério “Sobre o que se participa” mostra que o MP fortalece sua **legitimidade institucional ao priorizar temas de grande impacto coletivo**, mas enfrenta o desafio de **ampliar a diversidade temática** para consolidar uma democracia ambiental substantiva. A experiência paulista confirma que a consolidação da democracia ambiental exige equilibrar emergências de alta visibilidade com problemas difusos, em consonância com os parâmetros de Aarhus, Escazú e a literatura internacional sobre governança participativa.

#### 4.4. Como se participa

A análise do critério “**Como se participa**” evidencia que os processos participativos promovidos pelo Ministério Público apresentam avanços pontuais, mas ainda permanecem estruturados em um **modelo centralizado, predominantemente consultivo e pouco deliberativo** (Tabela 5). Os dados mostram forte heterogeneidade entre as

comarcas: **São Bernardo do Campo (54,7%)** e **São Carlos (42,2%)** alcançaram médias mais elevadas, ainda que acompanhadas de alta dispersão, enquanto **Araraquara I (14,1%)** apresentou resultados consistentemente baixos e **Araraquara II (28,1%)** e **São José do Rio Pardo (29,7%)** revelaram práticas episódicas e pouco institucionalizadas. Essa variação confirma que a institucionalização da participação ainda é frágil e dependente do contexto local.

**Tabela 5.** Resultados das respostas relativas ao “critério 3 – sobre o que se participa” categorizados de acordo com o Guia ODP.

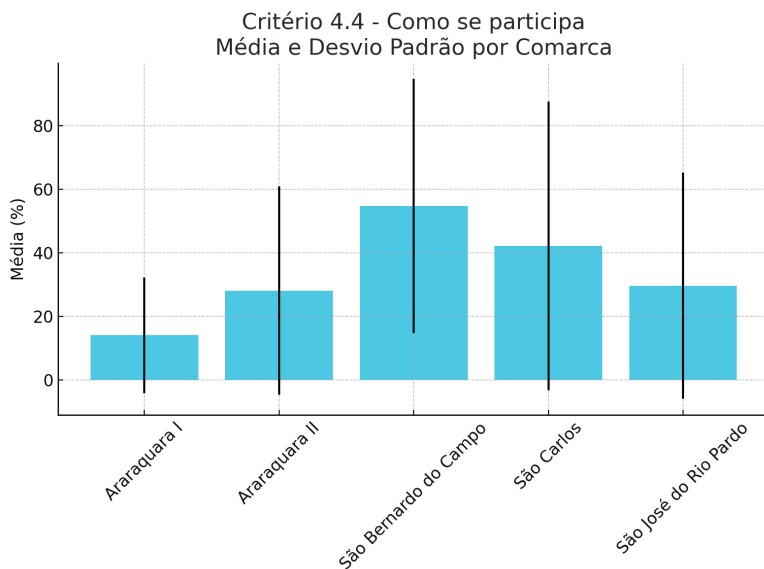
Critério	Questão	Araraquara	Araraquara II	São Bernardo do Campo	São Carlos	São José do Rio Pardo
Como se Participa	11 - aplicação de instrumento participativo	0%	100%	100%	100%	0%
	12 - frequência de cada instrumento - Reunião	0%	0%	100%	0%	0%
	Consulta pública	0%	0%	0%	0%	0%
	Audiência pública	0%	0%	25%	0%	0%
	Conferência	0%	0%	0%	0%	0%
	Outro	0%	0%	100%	0%	0%
	13 - instrumento mais eficaz	25%	25%	25%	75%	25%
	19 - Locais	0%	25%	100%	100%	25%
	20 - Períodos	0%	25%	25%	50%	25%
	21 - duração	0%	100%	75%	100%	100%
	29a - cidadão informado previamente sobre o tema	25%	25%	75%	75%	50%
	29b - puderam ouvir, ser ouvidos, com garantia de atendimento	50%	25%	0%	0%	75%
	29c - puderam ouvir, ser ouvidos, sem garantia de atendimento	25%	50%	100%	100%	50%
	29d - cidadãos negociaram e fizeram acordos	25%	25%	50%	0%	25%
	29e - cidadãos decidiram demandas e procedimentos	25%	0%	25%	0%	0%
	29f - as demandas e procedimentos eram estabelecidos pelo MP	50%	50%	75%	75%	100%
	MODA		0%	0%	100%	0%

No que diz respeito aos **instrumentos utilizados**, predominam **reuniões informais e canais digitais** (WhatsApp, e-mail), com baixa incidência de **audiências públicas, consultas e conferências**, que quase não foram aplicadas. A ausência de sistematização desses instrumentos compromete a qualidade deliberativa, pois mantém a escuta cidadã em caráter **não vinculante**, em linha com diagnósticos da literatura que destacam a dificuldade de transitar da consulta à deliberação efetiva (Arnstein, 1969; Fung, 2006; Smith, 2009).

Outro aspecto relevante é a **centralização espacial e institucional**: a maior parte das atividades ocorreu nas sedes do MP, restringindo a inclusão de cidadãos não organizados. Em contraste, **São Carlos** apresentou maior descentralização territorial, com encontros em espaços próximos aos problemas ambientais, o que se correlacionou com maior diversidade de vozes e qualidade deliberativa. Esse dado confirma a importância do espaço físico e da acessibilidade para a legitimação da participação (Avritzer, 2002; Michels & De Graaf, 2017). Experiências internacionais seguem na mesma linha: a implementação da Convenção de Aarhus estimulou a descentralização de fóruns na Europa Ocidental, enquanto, na América Latina, a operacionalização do Acordo de Escazú ainda enfrenta barreiras semelhantes de centralização e baixa regularidade (ECLAC, 2020).

Quanto às **atividades realizadas**, prevaleceram **momentos informativos e consultivos**: cidadãos ouviram e foram ouvidos, mas sem garantias de atendimento às demandas. A negociação foi pontual e a decisão cidadã quase inexistente, já que a definição das pautas continuou fortemente concentrada no MP. Isso confirma os limites já apontados pela metáfora da “escada da participação” de Arnstein (1969), em que a maior parte dos processos permanece em níveis de consulta, sem alcançar patamares de corresponsabilidade ou cogestão.

A **análise estatística** confirma essas desigualdades. O teste ANOVA mostrou diferenças significativas entre os **subitens avaliados** ( $F = 3,94$ ;  $p < 0,001$ ) e entre as **comarcas** ( $F = 4,74$ ;  $p = 0,0022$ ). Algumas dimensões, como a duração dos encontros e a aplicação de instrumentos participativos, alcançaram médias relativamente elevadas, mas com forte variação territorial. Já os mecanismos deliberativos (audiências, consultas públicas, conferências e decisões cidadãs) apresentaram valores residuais ou inexistentes, revelando que o modelo continua preso a práticas informativas e consultivas.



**Figura 5.** Categorização dos resultados relativos às etapas de participação popular de cada respondente em relação à média dos resultados.

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

O padrão paulista aproxima-se de experiências internacionais em que o acesso à informação se consolidou mais rapidamente do que a deliberação vinculante. Estudos sobre Aarhus (UNECE, 2014) mostram avanços em transparência, mas dificuldades em institucionalizar deliberação contínua. O mesmo ocorre na América Latina com Escazú: embora os direitos participativos tenham sido reforçados normativamente, sua operacionalização enfrenta obstáculos ligados à centralização institucional e à irregularidade dos instrumentos.

A análise de variância de duas vias aplicada ao critério “*Como se participa*” revelou diferenças estatisticamente significativas tanto entre os subitens avaliados quanto entre as comarcas pesquisadas. Para o fator “questões” (linhas), o valor de  $F(3,94)$  superou o  $F$  crítico (1,84), com  $p$ -valor inferior a 0,001. Esse resultado indica que os instrumentos participativos e dimensões avaliadas não apresentaram desempenho homogêneo. Algumas dimensões, como a *duração dos encontros* e a *aplicação de instrumentos participativos*, alcançaram médias relativamente elevadas, ainda que acompanhadas de alta variação interna. Em contraste, mecanismos de caráter mais deliberativo, como *audiências públicas*, *consultas públicas* e *decisões cidadãs*, apresentaram valores

residuais ou inexistentes. Isso confirma um padrão identificado na literatura democrática (Arnstein, 1969; Fung, 2006), no qual instrumentos de consulta e informação são mais facilmente institucionalizados do que aqueles que transferem poder efetivo para a população.

No fator “comarcas” (colunas), o valor de F (4,74) superou o F crítico (2,53), com p-valor de 0,0022, confirmando diferenças estatisticamente significativas entre territórios. *São Bernardo do Campo* e *São Carlos* apresentaram médias mais elevadas, ainda que acompanhadas de elevada dispersão, o que revela a presença de práticas inovadoras em alguns aspectos (ex.: diversificação de locais, maior duração dos encontros), mas ausência em outros (ex.: deliberação cidadã). Em contrapartida, *Araraquara I* exibiu os resultados mais baixos e homogêneos, indicando ausência quase sistemática de práticas participativas, enquanto *São José do Rio Pardo* e *Araraquara II* ocuparam posições intermediárias, com aplicação pontual de alguns instrumentos, mas sem regularidade.

**Tabela 6.** Critério “Como se participa”

Dimensão	Consolidadas / Destaques	Fragilidades
Questões (subitens)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicação de instrumentos participativos (média 60%): presente em parte significativa das comarcas, ainda que irregular.</li> <li>- Duração dos encontros (média 75%): em algumas localidades houve tempo suficiente para discussões mais aprofundadas.</li> <li>- Locais diversificados (ex.: São Carlos e São Bernardo): experiências fora da sede do MP ampliaram acessibilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultas públicas e conferências (média 0%): inexistentes em todas as comarcas.</li> <li>- Audiências públicas (média 5%): episódicas e sem sistematização.</li> <li>- Decisão cidadã (média &lt;10%): raramente registrada.</li> <li>- Definição das demandas pelo MP (média 70%): poder decisório fortemente centralizado.</li> </ul>
Comarcas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- São Bernardo do Campo (média 54,7%): maior diversidade de instrumentos, embora com alta variação interna.</li> <li>- São Carlos (42,2%): práticas de maior abertura territorial e temporal, mas irregulares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Araraquara I (14,1%): ausência quase total de instrumentos participativos.</li> <li>- São José do Rio Pardo (29,7%) e Araraquara II (28,1%): aplicação pontual, mas não sistemática, de instrumentos.</li> </ul>

Esses resultados reforçam um paradoxo recorrente nas arenas participativas internacionais, em que avanços em transparência e acesso à informação não se traduzem automaticamente em aprofundamento democrático ou em práticas deliberativas contínuas (Gupta & Mason, 2014). Na América Latina, experiências recentes vinculadas ao Acordo de Escazú avançaram na garantia formal do direito à participação, mas enfrentam obstáculos para assegurar regularidade e efetividade na

tomada de decisão, sobretudo em contextos marcados por forte centralização institucional. A literatura contemporânea sobre governança participativa (Michels & De Graaf, 2017) também reforça que o grau de poder concedido à população depende não apenas do desenho formal dos instrumentos, mas também das condições contextuais de cada território, densidade institucional, tradição de participação e redes locais.

Em síntese, o critério **“Como se participa”** confirma que a participação promovida pelo MP estudado ainda é **mais informativa e consultiva do que deliberativa**, marcada por iniciativas localizadas e não sistemáticas. A consolidação da democracia ambiental dependerá de três movimentos estruturais: **(i) institucionalizar a regularidade dos instrumentos; (ii) descentralizar os espaços de encontro, tanto presencialmente quanto digitalmente; e (iii) ampliar a vinculação das decisões**. Somente assim a prática participativa poderá se aproximar dos referenciais internacionais de democracia ambiental inclusiva e equitativa consagrados em Aarhus e Escazú.

**Tabela 7.** Critério “Como se participa”

Subitem	Principais Resultados	Análise Crítica e Correlação
3.4.1. Instrumentos participativos utilizados	Houve aplicação em parte dos procedimentos, mas de forma irregular. Predomínio de reuniões e canais digitais (WhatsApp, e-mail). Audiências e consultas públicas pouco frequentes; conferências ausentes.	O uso de instrumentos mostra inovação, mas permanece desigual e pouco sistemático. A dependência de canais informais limita a profundidade deliberativa e reforça a assimetria entre promotorias.
3.4.2. Locais de realização	Predomínio da sede do MP. Poucas experiências em prédios públicos ou próximos ao problema ambiental. Internet usada de forma residual.	A centralização na sede favorece atores organizados e limita inclusão social. A descentralização territorial e digital ainda não é sistemática, o que reduz a acessibilidade e a legitimidade.
3.4.3. Atividades durante os encontros	Prevalência de momentos informativos e consultivos. Escuta não vinculante predominante. Negociação e decisão cidadã aparecem em parte dos casos, mas não como rotina.	A agenda frequentemente é pré-definida pelo MP, reduzindo poder cidadão. Quando há equilíbrio setorial (ex.: São Carlos), emergem práticas mais deliberativas. Mostra correlação entre tempo, composição e qualidade da participação.
3.4.4. Grau de poder concedido à população	Níveis de informação e consulta predominam, com avanços pontuais em negociação. Pouca transferência efetiva de poder decisório.	O grau de poder é baixo e controlado pelo MP. Embora haja inovação, o processo não se institucionaliza como deliberativo. Reforça limitações já observadas nos subitens anteriores (instrumentos, locais, atividades).

#### 4.5. Consequências

A análise do critério “*Consequências*” mostra que o Ministério Público estudado reconhece a relevância da participação cidadã sobretudo como mecanismo de **coleta de informações locais** e de **legitimação social** de suas decisões, mas ainda mantém limites expressivos quanto à efetiva redistribuição de poder decisório.

**Tabela 8.** Critério “Consequências da participação”

Critério	Questão	Arara-quara	Arara-quara II	São Bernardo do Campo	São Carlos	São José do Rio Pardo
Consequências	25 - resultados da participação	100%	100%	100%	100%	100%
	32a - coletar mais informações	75%	75%	100%	100%	75%
	32b - informar a população sobre o conflito	75%	75%	100%	100%	50%
	32c - informar a população sobre formas pacíficas de resolução	75%	75%	100%	50%	75%
	32d - consultar a população sobre soluções	75%	50%	100%	100%	50%
	32e - entender opinião e anseios da população	75%	75%	100%	100%	75%
	32f - permitir a negociação para resolução de conflitos	75%	75%	100%	100%	50%
	32g - dar aos cidadãos poder de decisão	50%	50%	75%	100%	50%
	32h - buscar apoio da população para TAC ou ACP	75%	75%	25%	100%	50%
	32i - fundamentar o TAC ou ACP no procedimento participativo	75%	50%	50%	100%	50%
	33 - considerar as manifestações populares	100%	50%	100%	100%	100%
	34 - participação pode influenciar	75%	75%	75%	100%	75%
	31 - problemas da participação popular	25%	25%	25%	75%	25%
	MODA		75%	75%	100%	100%

Os resultados mais consistentes referem-se à **coleta de informações (32a, média 85%)** e à **consideração das manifestações populares (33, média 90%)**, confirmando que o MP valoriza a

participação como fonte de aprendizado institucional e de credibilidade social. Itens relacionados à **informação da população sobre conflitos e alternativas de resolução (32b e 32c, médias em torno de 80%)** também foram bem avaliados, reforçando a função da participação como canal de transparência e educação ambiental. Esses achados estão em linha com os pilares da **Convenção de Aarhus (UNECE, 2014)** e do **Acordo de Escazú (ECLAC, 2020)**, que consolidam o direito à informação como base da democracia ambiental.

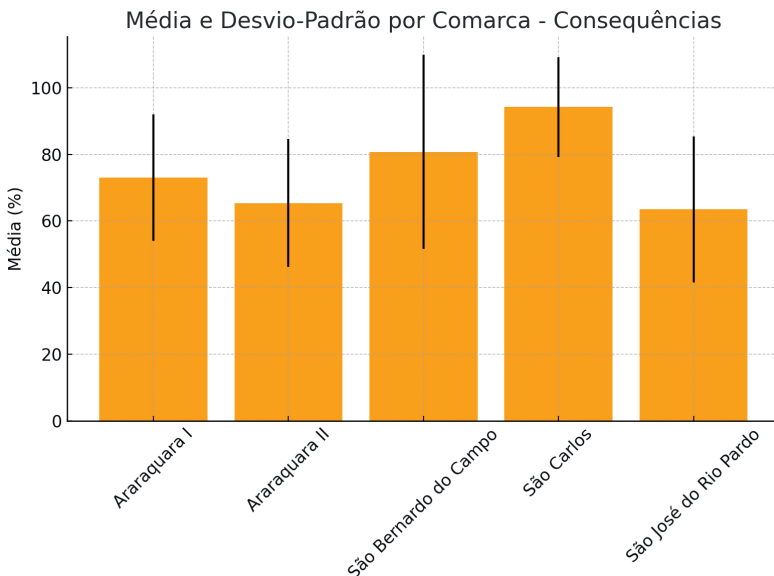
Em posição intermediária, aparecem a **consulta à população sobre soluções (32d, média 75%)** e a **negociação de conflitos (32f, média 80%)**, indicando abertura para escuta, mas sem garantia de incorporação efetiva nas decisões. Esse padrão confirma os alertas de Nabatchi e Leighninger (2015) e Chilvers e Kearnes (2020) **sobre** o risco de consultas meramente simbólicas. A integração da participação em instrumentos jurídicos (32h–32i, médias entre 60–65%), como **TACs** e **ACPs**, mostra inovações pontuais, mas pouco sistemáticas, refletindo barreiras já destacadas por **Oliveira e Aragão (2024)** no contexto brasileiro.

A fragilidade mais evidente está no **empoderamento efetivo (32g, média 65%)**, onde a transferência de poder real para a população permanece mínima. Esse resultado dialoga com a clássica metáfora da **“escada da participação”** de Arnstein (1969) e suas releituras contemporâneas (Fung, 2006; Newig et al., 2017; Michels & De Graaf, 2017), que ressaltam a dificuldade de avançar dos níveis informativos e consultivos para arranjos deliberativos ou de controle cidadão. A percepção de problemas na participação (31, média 35%) reforça a consciência crítica dos promotores sobre tais limites, mas também revela a ausência de mecanismos sistemáticos de **avaliação e aprendizagem coletiva** (Reed *et al.*, 2018).

A análise estatística do critério **“Consequências”** evidencia que o Ministério Público estudado tem consolidado a participação cidadã sobretudo como **instrumento de coleta de informações locais (média 85%)** e de **valorização das manifestações populares (90%)**, funções que reforçam a legitimidade institucional e ampliam a base de conhecimento para a atuação ambiental. Também se destacam como pontos fortes os itens relacionados à **transparência e informação da população (32b e 32c, médias em torno de 80%)**, em consonância com os princípios de Aarhus (UNECE, 2014) e Escazú (ECLAC, 2020), que consagram o direito à informação como pilar da democracia

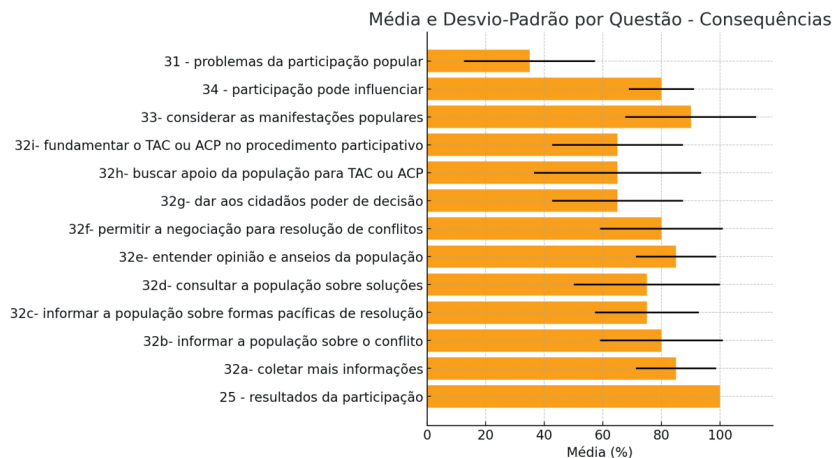
ambiental. Em contraste, os indicadores relacionados ao **empoderamento real da sociedade**, como a concessão de **poder decisório direto (32g, média 65%)**, apresentam desempenho mais baixo, confirmando o predomínio de modelos **consultivos e informativos** em detrimento de arranjos deliberativos. Essa limitação se conecta à clássica “escada da participação” de Arnstein (1969) e às análises contemporâneas de Fung (2006) e Newig et al. (2017), que apontam a dificuldade de transferir poder decisório em experiências participativas.

Resultados intermediários aparecem nos itens de **consulta à população (32d, 75%)** e **negociação de conflitos (32f, 80%)**, sugerindo um papel consultivo relevante, mas ainda pouco institucionalizado como rotina decisória. Por outro lado, a integração da participação aos **instrumentos jurídicos do MP (TACs e ACPs: médias entre 60 e 65%)** revela inovações incipientes, alinhadas ao debate recente no Brasil (Oliveira et al., 2024; Oliveira, 2025; Aragão, 2025), mas que ainda carecem de sistematização. Em síntese, o critério “Consequências” confirma que o MP estudado utiliza a participação para **legitimar, informar e consultar**, mas resiste a **redistribuir poder**, o que o aproxima dos padrões internacionais: forte na transparência, mas limitado na deliberação.



**Figura 6.** Categorização dos resultados relativos às etapas de participação popular de cada respondente em relação à média dos resultados.

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.



**Figura 7.** Categorização dos resultados relativos às etapas de participação popular de cada tema em relação à média dos resultados.

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

O teste **ANOVA** confirmou diferenças estatisticamente significativas tanto entre os subitens ( $F = 4,92$ ;  $p < 0,001$ ) quanto entre as comarcas ( $F = 8,02$ ;  $p < 0,001$ ). Os melhores desempenhos foram observados em **São Carlos (94,2%)** e **São Bernardo do Campo (80,8%)**, onde há práticas mais estruturadas de informação e consulta. Já **Araraquara II (65,4%)** e **São José do Rio Pardo (63,5%)** apresentaram resultados mais baixos, refletindo processos fragmentados. Esse contraste territorial confirma diagnósticos da literatura que destacam o peso das condições locais (densidade institucional, redes sociais e tradição participativa) na efetividade da democracia ambiental (Avritzer, 2002; Parola, 2013).

No plano comparativo, a experiência paulista aproxima-se das tendências observadas em outros contextos. Na **Europa**, a Convenção de Aarhus consolidou a transparência e o acesso à informação, mas enfrenta dificuldades em institucionalizar práticas deliberativas no nível local (UNECE, 2014). Na **América Latina**, o **Acordo de Escazú** ampliou a proteção a defensores ambientais e buscou fortalecer a inclusão social, mas esbarra no mesmo dilema da baixa transferência de poder real às populações (ECLAC, 2020). O debate acadêmico internacional reforça esse diagnóstico: a literatura recente evidencia que a informação e a consulta se consolidaram como dimensões centrais, enquanto o **empoderamento efetivo permanece uma exceção** (Fung, 2006; Michels & De Graaf, 2017).

Em perspectiva comparada, a experiência paulista reproduz padrões globais: **forte na transparência e na legitimação institucional**, mas **limitada na redistribuição de poder**. A Convenção de Aarhus consolidou o acesso à informação, mas enfrenta barreiras para institucionalizar práticas deliberativas locais (UNECE, 2014). O Acordo de Escazú, por sua vez, ampliou o marco normativo na América Latina, mas também esbarra no dilema da baixa transferência de poder real (ECLAC, 2020). Assim, embora o MP estudado tenha avançado no uso da participação como instrumento de **legitimação, informação e consulta**, a consolidação de uma democracia ambiental substantiva dependerá de maior **institucionalização de práticas vinculantes** e de estratégias que reduzam a distância entre consulta e decisão.

## 5. Conclusões

O estudo demonstrou que a promoção da participação ambiental cidadã pelo Ministério Público estudado apresenta avanços relevantes, mas permanece marcada por assimetrias institucionais, territoriais e temáticas. Os resultados revelam que a instituição consolidou mecanismos de **transparência, coleta de informações e legitimação social**, mas ainda não conseguiu institucionalizar plenamente formas de **deliberação vinculante e redistribuição efetiva de poder**.

Do ponto de vista analítico, os quatro eixos avaliados (coordenação, quem participa, sobre o que se participa e como se participa) indicam um padrão recorrente: (i) **Coordenação**, ainda que normativamente sólida, depende fortemente da estabilidade dos membros e da disponibilidade de recursos técnicos, com desigualdade marcante entre comarcas; (ii) **Quem participa**, há capacidade de mobilizar públicos expressivos e atores institucionais consolidados, mas a inclusão de cidadãos comuns e setores sub-representados permanece limitada, confirmando a persistência de assimetrias de representação; (iii) **Sobre o que se participa**, os processos privilegiam agendas de alto impacto e visibilidade (água, desmatamento, incêndios), em detrimento de problemas difusos e cotidianos (ruído, resíduos sólidos, bem-estar animal), revelando seletividade temática; (iv) **Como se participa**, predominam instrumentos consultivos e informativos, enquanto mecanismos deliberativos (audiências, consultas, decisões cidadãs) são raros, episódicos

e pouco institucionalizados; (v) **Consequências**, a participação fortalece a transparência, legitima decisões e apoia instrumentos jurídicos, mas a transferência de poder decisório à sociedade permanece residual.

A análise estatística confirmou que essas diferenças não são aleatórias, mas estruturais: variam tanto entre dimensões quanto entre territórios, evidenciando a influência decisiva do contexto institucional, das redes sociais locais e da densidade organizacional. Municípios com tradição de fóruns comunitários e maior articulação institucional (São Carlos, São Bernardo do Campo) apresentaram médias mais altas, enquanto comarcas menores e sobrecarregadas revelaram fragilidades persistentes.

No plano internacional, o caso paulista reproduz tendências já documentadas em diferentes contextos: forte adesão a modelos consultivos e informativos, mas dificuldades em avançar para arranjos deliberativos robustos. A comparação com a **Convenção de Aarhus** (Europa) e o **Acordo de Escazú** (América Latina e Caribe) reforça esse diagnóstico: ambos consolidaram o direito à informação e à consulta, mas enfrentam os mesmos desafios de inclusão equitativa e vinculação das decisões.

Em termos práticos, os achados sugerem que a consolidação da democracia ambiental no Ministério Público estudado exigirá: institucionalizar **canais regulares e acessíveis de comunicação**; investir em **formação sistemática e capacitação técnica** de membros e da sociedade; ampliar o **escopo temático** para além das emergências visíveis, incluindo problemas difusos e cotidianos; desenvolver **estratégias ativas de inclusão social**, com metodologias de recrutamento e empoderamento de cidadãos comuns; e assegurar **mecanismos de vinculação** que convertam consultas em decisões efetivas e sustentáveis.

Os resultados confirmam que o MP estudado opera como ator político-institucional inovador, ao introduzir práticas participativas em um campo tradicionalmente marcado pela judicialização e pelo tecnicismo. Em síntese, o Ministério Público estudado tem atuado como ator inovador na promoção da participação cidadã em questões ambientais, mas seu modelo ainda se aproxima mais da **democracia ambiental consultiva** do que de arranjos deliberativos plenos. O fortalecimento desse processo, em consonância com os parâmetros internacionais de Aarhus e Escazú, pode transformar a instituição em um laboratório de inovação democrática no campo ambiental, contribuindo não

apenas para o Brasil, mas também para o debate global sobre governança participativa e justiça socioambiental. Reconhecer o MP como agente inovador da democracia ambiental significa recolocar o Brasil no debate internacional não apenas como receptor de tratados multilaterais (Aarhus, Escazú), mas como produtor de práticas originais de governança participativa.

## Bibliografia

- Albuquerque, C., Gomes, H. M., & Oliveira, C. M. (2024). Júri cidadão: método participativo para resolução de conflitos ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, 114, 21–44.
- Arantes, R. B. (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. EDUC/ FAPESP. <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/07/Arantes-2002.-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-e-Pol%C3%ADtica-no-Brasil.pdf>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216–224. doi: 10.1080/01944366908977225
- Avritzer, L. (2002). *Democracia e os espaços públicos no Brasil*. Perspectiva.
- Bherer, L., Gauthier, M., & Simard, L. (2017). *The professionalization of public participation*. Routledge.
- Brito, M. A. L., Reis Neto, A. F., & Silva, E. A. (2025) Participação popular ambiental: estudo da legislação ambiental do Piauí. *Veredas do Direito*, 22, e222747. <https://doi.org/10.18623/rvd.v22.2747>
- Chilvers, J. & Kearnes, M. (2020). *Remaking participation: science, environment and emergent publics*. Routledge.
- CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (2024). *Relatório sobre democracia e serviços públicos na América Latina*. Caracas: CLAD.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement)*, Santiago: ECLAC, 2020.
- Font, J. & Galais, C. (2011). The Qualities of Local Participation: the Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organiser. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(5), 932–948.

- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x
- Geissel, B. & Newton, K. (2012). *Evaluating democratic innovations*. Routledge.
- Gupta, A. & Mason, M. (2014). A transparency turn in global environmental governance. In A. Gupta & M. Mason (org.). *Transparency in global environmental governance: critical perspectives* (pp. 3–38). MIT Press.
- Kerche, F. (2010). O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In M. T. Sadek (Ed.) *O sistema de justiça* (pp. 106–137). Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Leblanc, A. & Nosik, M. R. (2019). Planning and leading effective meetings. *Behav Analysis Practice*, 12, 696–708. doi: 10.1007/s40617-019-00330-z
- Marona, M. C. & Rocha, M. M. (2014). As audiências públicas do Supremo Tribunal Federal: ampliando sua legitimidade democrática? *Teoria e Sociedade*, 22(1), 53–86.
- Michels, A. & De Graaf, L. (2017). Examining citizen participation: local participatory governance policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875–881. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1365712>
- Nabatchi, T. & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. Jossey-Bass. doi: 10.1002/9781119154815
- Newig, J. & Kvarda, E. (2012). Participation in environmental governance: legitimation and effective? In K. Høgl, E. Kvarda, R. Nordbeck, & M. Pregernig (Eds.), *Environmental governance: The challenge of legitimacy and effectiveness* (pp. 29–45). Edward Elgar Publishing.
- Newig, J., Challies, E., Jager, N. W., Kochskaemper, E., & Adzersen, A. (2017). The environmental performance of participatory and collaborative governance: A framework of causal mechanisms. *Policy Studies Journal*, 46(2), 269–297. doi: 10.1111/psj.12209
- Nunes Júnior, V. S. (2004). Ministério Público e defesa da cidadania. In J. Pinsky (Ed.). *Práticas de cidadania* (pp. 21–30). Contexto.
- Oliveira, C. M., Moraes, T. V., Britto, M., Albuquerque, C., Sousa, M. C. C., & Ribeiro, E. P. Q. (2024). Participação democrática ambiental: contribuição do Fórum de Cidadãos Participantes para

- mudança de modelo de audiências públicas. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, 96, 339–360.
- Oliveira, C. M. & Aragão, A. (2024). Protagonismo juvenil ambiental como direito humano: estudo de caso dos Jovens Embaixadores Ambientais de São Carlos - SP. *Revista de Direito Ambiental*, 116, 85-110.
- Oliveira, D. S. (2025). O Ministério Público como protagonista de políticas públicas de governança ambiental. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia*, 8(1), 25–40. doi: 10.63043/79e4gv21
- Pagiola, S. (2008). Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, 65(4), 712–724. doi: 10.1016/j.ecolecon.2007.07.033
- Parola, G. (2013). *Europe in green: European environmental democracy*. Versita.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Perlaviciute, G. (2025). Understanding the relationship between public participation and public acceptability of climate policies. *Cell Reports Sustainability*, 2(9), 100441. doi: 10.1016/j.crsus.2025.100441
- Queiroz-Souza, C., Viana, B., Ghilardi-Lopes, N., Kawabe, L., Alexandrino, E., França, J., Koffler, S., Saraiva, A. M., & Loula, A. (2023). Opportunities and Barriers for Citizen Science Growth in Brazil: Reflections from the First Workshop of the Brazilian Citizen Science Network. *Citizen Science: Theory and Practice*, 8(1), 1–9. doi: 10.5334/cstp.521
- Reed, M. S., Vella, S., Challies, E., De Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., Huber, T., Neumann, R. K., Oughton, E. A., Sidoli Del Ceno, J., & Van Delden, H. (2018). A theory of participation: What makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology*, 26(S1), S7–S17. doi: 10.1111/rec.12541
- Ruviaro, E. A. (2023). De Aarhus a Escazú: os avanços da governança ambiental participativa no âmbito da União Europeia e da América Latina e Caribe. *Revista do Centro de Excelência Jean Monnet da FGV Direito Rio*, 2, 53–63.
- Sintomer, Y. (2013). *From deliberative to radical democracy? Sortition and politics in the 21st century*. Observatory International de De-

- mocracia Participativa (OIDP). <https://www.oidp.net/docs/repo/doc376.pdf>
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511609848
- Smith, G. & Setälä, M. (2018). Mini-publics and deliberative democracy. In: Dryzek, J., Mansbridge, J., Bächtiger, A. & Warren, M. E. (eds), *The Oxford handbook of deliberative democracy* (pp. 300–314). Oxford University Press.
- Tate, C.N. & Vallinder, T. (1995) Introduction. In: Tate, C.N. & Vallinder, T. (eds) *The global expansion of judicial power*. New York University Press, pp. 1–18.
- Tritter, J. Q., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76(2), 156–168. doi: 10.1016/j.healthpol.2005.05.008
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*. United Nations. <http://data.europa.eu/eli/convention/2005/370/oj>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2014) *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1. Geneva: United Nations. [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post\\_session\\_docs/ece\\_mp\\_pp\\_2014\\_2\\_add.1\\_eng.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp_pp_2014_2_add.1_eng.pdf)
- Vianna, C. H. C. (2008) A judicialização da política. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, 27, 39–55.
- Wates, J. (2005). The Aarhus Convention: a driving force for environmental democracy. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2(1), 2–11. doi: 10.1163/187601005X00561

# Avanços na Gestão Ambiental do Ministério Público do Estado do Maranhão: Parceria com Instituições de Ensino Superior

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/3

*Andrea Araújo do Carmo<sup>1</sup>, Mayana Martins de Sousa<sup>2</sup>,  
Natilene Mesquita Brito<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este artigo analisa a trajetória da Gestão Ambiental da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e sua cooperação técnica com o Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), com ênfase no período de 2019 a 2025. A pesquisa descreve os principais marcos institucionais, ações executadas e impactos gerados, destacando especialmente o Projeto Café Sustentável, responsável pela redução de resíduos, produção de adubo orgânico e formação ambiental de servidores e estudantes. A análise fundamenta-se em referenciais teóricos sobre Educação Ambiental, sustentabilidade e políticas institucionais. Os resultados demonstram que a parceria UEMA–MPMA consolidou práticas inovadoras e replicáveis de gestão ambiental, fortalecendo a cultura institucional de sustentabilidade no Estado.

**Palavras-chave:** Gestão ambiental; Sustentabilidade; Políticas públicas; Cooperação técnica; UEMA; MPMA.

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Maranhão, Brasil, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5776-3234>

<sup>2</sup> Universidade Estadual do Maranhão, Brasil, ORCID <https://orcid.org/0009-0006-4817-8360>

<sup>3</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, Brasil, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1126-2001>

## 1. Introdução

A gestão ambiental tem se tornado um eixo estruturante nas instituições públicas e privadas, especialmente diante dos desafios impostos pela crise climática global. Segundo Martins (2016), a questão ambiental deixou de ser apenas um campo disciplinar e passou a constituir uma dimensão estratégica e transversal das políticas públicas, demandando respostas inovadoras e integradas. Nesse cenário, universidades e órgãos governamentais assumem papel fundamental na promoção de ações que aliem conhecimento científico, responsabilidade institucional e compromisso ético com a sustentabilidade. A Universidade Estadual do Maranhão (UEMA, 2024), por meio de iniciativas contínuas desde o início dos anos 2000, busca consolidar uma política sólida de Educação Ambiental.

Nesse contexto, o Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), instituição encarregada constitucionalmente da defesa dos interesses difusos e coletivos, entre eles o Meio Ambiente, tem ampliado sua atuação interna com foco na adoção de práticas sustentáveis em sua infraestrutura e dinâmica organizacional. A cooperação entre UEMA e MPMA representa, portanto, uma importante convergência entre o conhecimento acadêmico e a atuação prática, conforme defendem Jacobi (2005) e Sato e Carvalho (2009), que veem a Educação Ambiental como processo coletivo de construção de saberes críticos e transformadores. Como reforça Jacobi (2005, p. 242), “a Educação Ambiental deve favorecer processos contínuos de formação, capazes de promover participação, corresponsabilidade e transformação das práticas sociais”.

Dessa forma, o autor ainda acrescenta ao evidenciar que,

A educação ambiental deve ser entendida como “um processo permanente, no qual os indivíduos e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências direcionadas para a conservação do meio ambiente. Essa educação deve favorecer processos contínuos de formação, capazes de promover participação, corresponsabilidade e transformação das práticas sociais, tanto no ambiente escolar quanto na esfera pública mais ampla.” (Jacobi, 2005, pp. 241–242).

A parceria estabelecida em 2019 permitiu que o MPMA desenvolvesse ações estruturantes de gestão ambiental com suporte técnico

qualificado, fortalecendo uma cultura institucional voltada à sustentabilidade. Essa atuação conjunta visa não apenas reduzir impactos ambientais, mas também promover formação contínua de servidores e estudantes, estabelecendo práticas exemplares que podem ser replicadas por outras instituições públicas. Trata-se, portanto, de um esforço coordenado para integrar políticas, procedimentos e ações educativas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O presente artigo analisa a trajetória da gestão ambiental na UEMA, que completa 10 anos da criação da Superintendência de Gestão Ambiental (AGA) em 2025, destacando suas principais conquistas e processos formativos. Em seguida, examina-se a cooperação técnica com o MPMA, com ênfase no Projeto Café Sustentável, uma das iniciativas mais expressivas em termos de resultados quantitativos e qualitativos. A análise considera ainda outras ações integradas, como compostagem, arborização, trilhas ecológicas e programas educativos desenvolvidos ao longo de seis anos de parceria.

Assim, busca-se compreender como iniciativas institucionais planejadas, articuladas e monitoradas são capazes de promover mudanças reais no cotidiano organizacional e no comportamento ambiental dos sujeitos envolvidos. Conforme argumenta Sachs (2000), a sustentabilidade depende de ações permanentes, coerentes e integradas, capazes de influenciar práticas, políticas e culturas organizacionais. Ao investigar a cooperação UEMA–MPMA, identificam-se elementos que contribuem significativamente para esse processo.

Dessa forma, este trabalho se propõe a contribuir com a reflexão sobre cooperação interinstitucional na área ambiental, destacando resultados concretos e impactos gerados no período de 2019 a 2025. A descrição e interpretação dos dados obtidos, aliadas a fundamentos teóricos da Educação Ambiental, permitem demonstrar a relevância de políticas articuladas para a consolidação de práticas sustentáveis no setor público.

## **2. Trajetória da Gestão Ambiental na UEMA (2000–2025)**

A trajetória da Gestão Ambiental na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) caracteriza-se por um processo contínuo de institucionalização, ampliando gradualmente sua capacidade de promover a sustentabilidade, a Educação Ambiental e a proteção dos recursos

naturais no âmbito acadêmico. Conforme defendem Sato e Santos (2003) e Jacobi (2003), a consolidação de políticas ambientais em instituições educativas demanda ações sistemáticas, articulação entre diferentes setores e compromisso com práticas formativas orientadas para a transformação socioambiental. Nesse sentido, o percurso histórico da UEMA evidencia um amadurecimento progressivo dessas dimensões. Segundo Sato e Carvalho (2009, p. 18), “a educação ambiental constitui-se como um processo coletivo de construção de conhecimentos orientados à transformação da realidade socioambiental”.

Nesse sentido, o autor ainda reafirma ao apontar que,

“A educação ambiental constitui-se em um processo coletivo de construção de conhecimentos orientados à compreensão crítica da realidade socioambiental. Ela visa transformar as relações entre sociedade e natureza, rompendo com práticas fragmentadas e promovendo abordagens integradas, participativas e emancipatórias. Trata-se de um campo em constante construção e de caráter essencialmente transformador” (Sato & Carvalho, 2009, p. 18).

O marco inicial desse movimento remonta ao ano de 2000, quando docentes dos cursos de Graduação e Pós-Graduação começaram a desenvolver atividades educativas voltadas ao meio ambiente, estimulando a construção de uma cultura institucional de responsabilidade socioambiental. Tais ações pioneiras refletem o entendimento de que a universidade constitui um espaço estratégico para a formação de sujeitos críticos e capazes de intervir em realidades socioambientais complexas, conforme enfatiza Leff (2001) ao discutir o papel da Educação Ambiental na reorientação das práticas sociais.

Em 2010, a criação da primeira Comissão de Educação Ambiental representou um avanço significativo, uma vez que permitiu organizar iniciativas dispersas e iniciar a definição de diretrizes institucionais para a área. A consolidação desse movimento ganhou força em 2012, quando a UEMA celebrou o Ano da Educação Ambiental, ampliando projetos, campanhas e atividades de sensibilização voltadas à comunidade acadêmica e fortalecendo a articulação entre ensino, pesquisa e extensão.

Esse processo evolutivo foi aprofundado em 2013, com a instituição da Comissão Permanente de Educação Ambiental, responsável pela continuidade e pelo aprimoramento das ações então existentes.

Tal medida reforça a concepção de Educação Ambiental como política permanente e transversal, alinhada às perspectivas de Sato e Carvalho (2009), que destacam a necessidade de abordagens integradas e sustentáveis nas instituições de ensino.

Um marco decisivo ocorreu em 2015, com a criação da Assessoria de Gestão Ambiental. A ampliação da estrutura administrativa dedicada à temática possibilitou maior integração entre os setores da universidade, fortalecendo a implementação de ações estratégicas e promovendo a inserção da sustentabilidade como princípio institucional.

O ano de 2020 representou outro avanço substancial, com a estruturação da Superintendência de Gestão Ambiental (AGA), organizada em dois eixos centrais: Educação Ambiental, responsável por campanhas e projetos formativos, e Avaliação e Impactos Ambientais, direcionada ao monitoramento, acompanhamento e orientação de práticas sustentáveis no Campus universitário (AGA/UEMA, 2021). Essa estrutura atende à recomendação de autores como Grandisoli, Curvelo e Neiman (2021), ao indicarem que políticas ambientais efetivas exigem planejamento, monitoramento e mecanismos de gestão participativa.

Finalmente, em 2025, a UEMA celebra uma década de atuação da AGA, marco que evidencia o comprometimento institucional com o fortalecimento de práticas sustentáveis, bem como com a formação de uma comunidade universitária cada vez mais consciente e engajada. Esse percurso reforça o papel da universidade como agente transformador e promotor de uma cultura de sustentabilidade, em consonância com princípios contemporâneos de governança ambiental.

### **3. Desenvolvimento**

#### **3.1. Cooperação Técnica entre MPMA e UEMA (2019–2025)**

A cooperação técnica entre o Ministério Público do Estado do Maranhão e a Universidade Estadual do Maranhão, iniciada em 2019, representa um exemplo de articulação institucional voltada à sustentabilidade. Essa parceria foi estabelecida com o objetivo de estruturar ações ambientais no MPMA, com apoio técnico qualificado da AGA/UEMA, garantindo que as iniciativas fossem fundamentadas em metodologias atualizadas e experiências acadêmicas consolidadas. Como

destaca Barbieri e Silva (2011), a integração entre conhecimento científico e gestão pública é fundamental para o sucesso de políticas ambientais. De acordo com Grandisoli, Curvelo e Neiman (2021, p. 330), “a gestão ambiental deve ser incorporada às políticas públicas como instrumento estratégico de governança e melhoria da qualidade socioambiental”.

O MPMA, como instituição responsável pela defesa dos direitos coletivos, buscava não apenas cumprir sua missão institucional, mas também fortalecer sua coerência interna ao adotar práticas sustentáveis em sua própria estrutura. A parceria com a UEMA permitiu o desenvolvimento de programas e ações sistemáticas, que incluem gestão de resíduos, arborização, formação ambiental e racionalização de recursos. Sato e Carvalho (2009) afirmam que a mudança de comportamento ambiental depende de processos educativos contínuos e colaborativos, o que se reflete claramente nessa cooperação.

A atuação conjunta incluiu diagnósticos ambientais, elaboração de planos de ação, execução de projetos e avaliação anual dos resultados. A UEMA contribuiu com expertise técnica, formação de servidores e acompanhamento de práticas ambientais. O MPMA, por sua vez, ofereceu estrutura, mobilização interna e abertura institucional para incorporar novas práticas. Essa relação dialógica permitiu o desenvolvimento de ações mais eficientes e alinhadas às necessidades reais da instituição. Nesse sentido os autores, Barbieri e Silva (2011), destacam que,

“A articulação entre instituições de ensino, órgãos públicos e sociedade civil potencializa a implementação de políticas ambientais mais eficazes e socialmente legitimadas. Essa integração favorece a troca de saberes, o desenvolvimento de competências e a construção de práticas sustentáveis que se consolidam no cotidiano institucional, elevando a qualidade da gestão ambiental.” (Barbieri & Silva, 2011, p. 82).

Ao longo de seis anos, a cooperação gerou práticas consolidadas, como o Estacionamento Verde, o Programa de Compostagem, o Projeto Café Sustentável, e ações educativas sistemáticas. Além disso, promoveu eventos, feiras de produtos orgânicos, trilhas ecológicas e oficinas formativas. O impacto dessas ações ultrapassou o ambiente interno do MPMA, alcançando visitantes, parceiros institucionais e a comunidade acadêmica da UEMA.

Essa cooperação técnica também contribuiu para fortalecer políticas públicas ambientais em nível estadual, uma vez que o Ministério Público passou a utilizar suas práticas internas como referência em recomendações, capacitações e ações externas. Isso reforça a ideia defendida por Sachs (2000) de que a sustentabilidade institucional depende de coerência entre discurso e prática, fortalecendo a legitimidade das ações ambientais. Grandisoli, Curvelo e Neiman, destacam ainda que,

“As políticas públicas de Educação Ambiental devem considerar a complexidade dos territórios e as realidades institucionais, de modo que contribuam para a consolidação de práticas transformadoras. A gestão ambiental, nesse sentido, precisa ser incorporada como instrumento estratégico de governança e de melhoria da qualidade socioambiental, articulando ações educativas, normativas e estruturantes dentro das instituições.” (2021, p. 330).

Assim, a parceria UEMA–MPMA consolidou-se como um modelo replicável de gestão ambiental no setor público, demonstrando como a cooperação entre instituições com funções complementares pode gerar impacto positivo e permanente na área da sustentabilidade.

### **3.2. Desafios e Superações na Parceria Interinstitucional**

Embora a cooperação entre a UEMA e o MPMA se destaque pelos resultados positivos, é fundamental reconhecer que parcerias interinstitucionais, especialmente entre universidades públicas e órgãos do sistema de justiça, enfrentam desafios inerentes que precisam ser gerenciados ativamente. A literatura sobre governança colaborativa aponta uma série de obstáculos que podem surgir em parcerias dessa natureza, cuja superação é um indicativo da resiliência e do sucesso do modelo adotado.

Um dos principais desafios reside na harmonização de culturas organizacionais e ritmos institucionais distintos (Guimarães et al., 2004). Universidades e órgãos públicos frequentemente operam com processos administrativos, tempos de decisão e prioridades diferentes. A burocracia organizacional, por um lado, e os calendários acadêmicos, por outro, podem gerar atritos e desalinhamentos. A superação dessa barreira exige a construção de canais de comunicação eficientes e uma governança mista, com papéis e responsabilidades bem definidos, que

promova a agregação e a reciprocidade em vez da simples prestação de serviços (Martins, 2016).

Outro ponto crítico é a sustentabilidade dos recursos e a alocação de responsabilidades. Parcerias no setor público são constantemente desafiadas por restrições orçamentárias e pela rigidez na gestão de pessoal, o que pode afetar a continuidade das ações (Matos & Ramos, 2017). O sucesso da colaboração depende, portanto, de um planejamento robusto que preveja a divisão clara de custos, riscos e benefícios, formalizada em instrumentos como o contrato de gestão, que orienta a parceria para resultados mensuráveis e evita que ela se descaracterize como uma mera terceirização de atividades (Martins, 2016).

Adicionalmente, a própria natureza da parceria pode ser um desafio. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define parceria como um sistema que envolve “entendimentos programáticos, compartilhamento de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios” (OECD, 1990). Manter o alinhamento finalístico e o engajamento de longo prazo, para além de projetos pontuais, é essencial para que a cooperação gere transformações institucionais duradouras e não se limite a soluções fragmentadas para problemas emergenciais.

Nesse contexto, a trajetória da parceria UEMA-MPMA demonstra ter navegado com sucesso por esses desafios, consolidando um modelo de governança colaborativa que não apenas alcançou seus objetivos práticos de gestão ambiental, mas também fortaleceu a cultura de sustentabilidade em ambas as instituições, servindo como referência para outras iniciativas no setor público.

#### **4. Projeto Café Sustentável – MPMA (2019–2025): com apoio técnico da UEMA/AGA**

O Projeto Café Sustentável, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Maranhão com apoio técnico da Superintendência de Gestão Ambiental da Universidade Estadual do Maranhão (AGA/UEMA), constitui uma das iniciativas mais bem estruturadas e contínuas da parceria interinstitucional. Criado em 2019, o projeto surgiu da necessidade de reduzir a geração de resíduos orgânicos provenientes da borra de café consumida nas diversas unidades do MPMA.

A iniciativa está alinhada à perspectiva de gestão sustentável dos resíduos sólidos, conforme defendem autores como Gomes (2014), que ressalta a importância de estratégias de redução, reaproveitamento e reciclagem. Assim, o autor também reforça ao destacar que,

“A gestão adequada dos resíduos sólidos demanda uma abordagem integrada, que ultrapassa a simples destinação final. É necessário adotar estratégias que priorizem a redução na fonte, o reúso, a reciclagem e outras formas de valorização dos resíduos. Essas práticas constituem bases fundamentais para modelos sustentáveis, especialmente em instituições públicas e eventos de grande porte, onde o volume gerado é expressivo.” (Gomes, 2014, p. 45).

A borra de café, resíduo de grande volume e normalmente destinado ao lixo comum, apresenta elevado potencial de reaproveitamento ambiental. Pesquisas demonstram sua utilidade para produção de adubo, compostagem, recuperação do solo, filtragem de efluentes, produção de biodiesel e até fabricação de cosméticos (Eloi, et al., 2025). Reconhecendo esse potencial, o MPMA passou a implementar uma política sistemática de coleta, armazenamento e envio desse material para unidades de compostagem acompanhadas pela equipe técnica da AGA/UEMA.

O processo de compostagem permitiu transformar a borra de café em adubo orgânico de alta qualidade, utilizado posteriormente para produção de mudas e tratamento de áreas verdes da Procuradoria-Geral de Justiça. O ciclo “borra/compostagem/adubo/muda”, adotado pelo projeto, constitui um exemplo de economia circular aplicada ao setor público, contribuindo para minimizar impactos ambientais e promover a educação para o consumo consciente, conforme recomendado por Sachs (2000).

Entre 2019 e 2025, o projeto atingiu resultados expressivos: 20.690 kg de borra foram reaproveitados, gerando 17.143 kg de adubo orgânico e possibilitando a produção de 6.310 mudas utilizadas em atividades de arborização, paisagismo sustentável e recuperação de áreas internas e externas, conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1.** Dados Anuais de Reaproveitamento de Resíduos e Produção de Mudanças (2019–2025).

Ano	Meses ativos	Borra de café reaproveitada (kg)	Adubo produzido (kg)	Mudanças produzidas	Canecas distribuídas
2019	12	3.780	2.604	216	2800
2020	12	1.890	2.604	216	0
2021	12	1.890	1.953	162	0
2022	12	3.000	2.604	216	0
2023	12	3.200	2.604	500	0
2024	12	3.780	2.604	1.000	0
2025	10	3.150	2.170	4.000	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Em 2019, o projeto distribuiu ainda 2.800 canecas reutilizáveis, ação de incentivo ao consumo consciente que reduziu significativamente o uso de copos descartáveis. Esses resultados demonstram não apenas eficiência operacional, mas também impacto educativo na mudança de hábitos dos servidores e visitantes.

Além dos números, o Projeto Café Sustentável promove uma mobilização contínua entre os setores do MPMA, estimulando diálogo e participação ativa dos servidores. A adoção de recipientes adequados, o engajamento nas campanhas internas e o entendimento sobre o ciclo completo dos resíduos contribuíram para fortalecer uma cultura institucional de sustentabilidade. Como destaca Jacobi (2003), práticas ambientais consistentes dependem de envolvimento coletivo e da construção de significados compartilhados.

Dessa forma, o Projeto Café Sustentável consolida-se como uma referência estadual em reaproveitamento de resíduos orgânicos no setor público, servindo como modelo para outras instituições. Seus impactos ultrapassam a dimensão ambiental, alcançando aspectos educativos, culturais e sociais, reafirmando o potencial transformador da cooperação entre MPMA e UEMA.

## 5. Principais ações integradas da cooperação UEMA–MPMA

Além do Projeto Café Sustentável, a cooperação entre o MPMA e a UEMA possibilitou uma série de ações integradas que reforçaram as práticas sustentáveis dentro da instituição. Entre elas, destaca-se o

Estacionamento Verde, iniciativa voltada à ampliação de áreas arborizadas, com o objetivo de reduzir a temperatura superficial, ampliar o sombreamento e melhorar o microclima local. A criação desses espaços evidencia a aplicação prática das recomendações de Grandisoli, Curvelo e Neiman (2021), que defendem a necessidade de incorporar elementos ecológicos às infraestruturas urbanas e institucionais.

Outra ação estruturante foi a implantação de unidades de compostagem institucional, voltadas ao reaproveitamento não apenas da borra de café, mas também de resíduos orgânicos provenientes de setores administrativos. Essas unidades são acompanhadas pela equipe técnica da AGA/UEMA, responsável por orientar processos, monitorar indicadores e avaliar o desempenho das práticas. A compostagem tornou-se um instrumento pedagógico e gerencial, fortalecendo a compreensão do ciclo dos resíduos e estimulando o engajamento dos servidores.

A produção de mudas representa outro eixo relevante da cooperação. Alimentado pelo adubo gerado na compostagem, o viveiro institucional passou a produzir espécies nativas e ornamentais destinadas à arborização das unidades do MPMA e à recuperação de áreas verdes. Além de sua função ambiental, esse trabalho cumpre papel educativo ao sensibilizar servidores e visitantes sobre a importância da biodiversidade e da restauração ecológica, em consonância com Sato & Carvalho (2009).

A promoção de feiras de produtos orgânicos tornou-se também uma prática regular, estimulando o consumo local e sustentável. Essas feiras ampliam o diálogo entre o MPMA, produtores rurais e consumidores, reforçando a importância da economia sustentável e da valorização da agricultura regional. Ao aproximar servidores de práticas alimentares saudáveis, a iniciativa contribui para uma cultura institucional de sustentabilidade que vai além da dimensão ambiental, incorporando aspectos sociais e econômicos.

As ações de educação ambiental, como oficinas, palestras, trilhas ecológicas e campanhas de sensibilização, constituem o eixo transversal da cooperação. Dados da AGA/UEMA demonstram que a formação contínua é elemento indispensável para a consolidação das práticas ambientais nas instituições, conforme apontam autores como Sato e Santos (2003) e Jacobi (2005). No MPMA, essas ações ampliaram a compreensão dos servidores sobre temas como consumo consciente, gestão de resíduos, biodiversidade e mudanças climáticas.

Por fim, destacam-se iniciativas como o Projeto Sementes, a Trilha Ecológica da PGJ, o acompanhamento técnico do viveiro institucional, e as articulações permanentes com a Comissão de Gestão Ambiental do MPMA. Cada uma dessas ações expressa a consolidação de uma política de gestão ambiental sistemática e participativa, fortalecendo a responsabilidade socioambiental da instituição e promovendo resultados concretos e duradouros.

## 6. Conclusão

A análise da trajetória da gestão ambiental na UEMA e da cooperação técnica estabelecida com o Ministério Público do Estado do Maranhão demonstra que políticas bem estruturadas, acompanhadas de planejamento, monitoramento e formação contínua, são capazes de produzir impactos significativos na sustentabilidade institucional. Ao longo de 25 anos, a UEMA consolidou uma cultura ambiental robusta, culminando na criação e no fortalecimento da AGA, que se tornou referência na implementação de práticas inovadoras e na articulação interinstitucional.

A parceria com o MPMA, iniciada em 2019, ampliou o alcance dessas ações, possibilitando a transferência de conhecimento acadêmico para uma instituição pública de grande relevância social. Essa interação, conforme destacam Leff (2001) e Jacobi (2005), é essencial para transformar práticas ambientais em políticas concretas, fortalecendo o papel das instituições na construção de sociedades mais sustentáveis.

Programas como o Projeto Café Sustentável evidenciam que ações simples, quando planejadas e acompanhadas adequadamente, podem gerar resultados expressivos. Os dados acumulados entre 2019 e 2025 comprovam a eficácia da parceria e o compromisso das instituições com a sustentabilidade. A economia circular aplicada ao aproveitamento da borra de café representa um exemplo claro de como soluções práticas podem reduzir resíduos, gerar insumos valiosos e promover educação ambiental.

As ações integradas desenvolvidas durante a cooperação também contribuíram para fortalecer o engajamento dos servidores, sensibilizar a comunidade acadêmica e estruturar ambientes mais sustentáveis dentro do MPMA. A criação de espaços verdes, a realização de feiras orgânicas, as trilhas ecológicas e as práticas de compostagem reforçam

a importância de estratégias que unam infraestrutura sustentável, formação humana e gestão responsável.

O impacto social da cooperação ultrapassa o ambiente institucional ao inspirar outras organizações públicas a adotar práticas semelhantes. A parceria UEMA–MPMA demonstra que a sustentabilidade no setor público é possível e necessária, desde que haja integração entre setores, apoio técnico qualificado e compromisso institucional.

Portanto, conclui-se que a cooperação técnica entre UEMA e MPMA constitui um modelo eficiente e replicável de gestão ambiental, reafirmando o papel das instituições públicas como promotoras de políticas sustentáveis e de educação ambiental transformadora. Os resultados alcançados fortalecem as bases para a continuidade e ampliação dessas ações, contribuindo para um futuro mais equilibrado, consciente e comprometido com a preservação ambiental.

## Referências

- Barbieri, J. C. & Silva, D. T. (2011). *Gestão Ambiental Empresarial*. Saraiva.
- Eloi, M. N. N., Oliveira, M. I. S., Lourênc̃o, M. S. N., Carmo, A. A., & Costa, M. C. S. (2025). *Projeto Café Sustentável*. Universidade Estadual do Maranhão – Superintendência de Gestão Ambiental (AGA/UEMA). <https://www.researchgate.net/scientific-contributions/Andrea-Araujo-do-Carmo-2316522330>. Acesso em: 02 dez. 2025.
- Guimarães, V. N., Muñoz, E. F. P., & Severo, L. S. (2004). Cooperação e Parcerias Interinstitucionais: Reflexões sobre o Papel da Universidade Pública. In: IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis.
- Gomes, A. A. (2014). *Gestão de resíduos sólidos como estratégia de sustentabilidade ambiental nos grandes eventos* (Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília). <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17110>
- Grandisoli, E., Curvelo, E. C., & Neiman, Z. (2021). Políticas públicas de Educação Ambiental: História, formação e desafios. *Revista Brasileira De Educação Ambiental (RevBEA)*, 16(6), 321–347. doi: 10.34024/revbea.2021.v16.12811
- Jacobi, P. R. (2005). Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. *Educação e pesquisa*, 31(2), 233–250. doi: 10.1590/S1517-97022005000200007

- Jacobi, P. R. (2003). Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cadernos de pesquisa*, 118, p. 189–205. doi: 10.1590/S0100-15742003000100008
- Leff, E. (2001). *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade* (5. ed., Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth). Vozes.
- Martins, H. F. (2016). Governança colaborativa na prática: Desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil. *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*, 15(1), 17–30. doi: 10.12660/rgplp.v15n1.2016.78412.
- Matos, H. T. & Ramos, H. R. (2017). As motivações e as barreiras para as universidades públicas contribuírem com o desenvolvimento da inovação tecnológica nas empresas: a visão dos gestores universitários. In *Anais do Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade*, 6., São Paulo. <https://singep.org.br/6singep/resultado/526.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2026.
- Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA). *Comissão de Gestão Ambiental do Ministério Público do Maranhão*. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/comissao-de-gestao-ambiental-do-ministerio-publico-do-maranhao/>. Acesso em: 09 out. 2025.
- Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA). *MPMA e UEMA assinam termo de cooperação para manter parceria na área ambiental*. 18 mar. 2024. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/mpma-e-uema-assinam-termo-de-cooperacao-para-manter-parceria-na-area-ambiental/>. Acesso em: 09 out. 2025.
- Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA). *São Luís – MPMA e UEMA reforçam parcerias em visita institucional*. 30 jan. 2025. <https://www.mpma.mp.br/sao-luis-mpma-e-uema-reforcam-parcerias-em-visita-institucional/>. Acesso em: 09 out. 2025.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1990). *Partnerships for Rural Development*. OECD.
- Sachs, I. (2000). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Garamond.
- Sato, M. & Carvalho, I. (2009). *Educação ambiental: pesquisa e desafios*. Artmed.
- Sato, M. & Santos, J. E. (2003). Tendências nas pesquisas em educação ambiental. In Noal, F., Barcelos, V. (Orgs.). *Educação ambiental e cidadania: cenários brasileiros* (pp. 253–283). EDUNISC.

- Superintendência de Gestão Ambiental (AGA/UEMA). *Projeto Café Sustentável*. 21 dez. 2022. <https://www.aga.uema.br/2022/12/projeto-cafe-sustentavel/> Acesso em: 09 out. 2025.
- Superintendência de Gestão Ambiental (AGA/UEMA). *Quem Somos Nós*. São Luís-MA, 20 jan. 2021. <https://www.aga.uema.br/sobre-a-aga/> Acesso em: 01 dez. 2025.
- Superintendência de Gestão Ambiental (AGA/UEMA). *Sustentabilidade em pauta!* 5 jun. 2025. <https://www.aga.uema.br/2025/06/sustentabilidade-em-pauta/>. Acesso em: 09 out. 2025.
- Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). *MPMA e UEMA firmam parceria para sustentabilidade ambiental*. 18 mar. 2024. <https://www.uema.br/2024/03/mpma-e-uema-firmam-parceria-para-sustentabilidade-ambiental/>. Acesso em: 9 out. 2025.
- Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Superintendência de Gestão Ambiental. *Café Sustentável – Boletim Informativo*. São Luís, 2021. <https://www.aga.uema.br/wp-content/uploads/2019/01/BOLETIM-INFORMATIVO.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2025.
- Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). *União pela Sustentabilidade!* 23 abr. 2024. <https://www.aga.uema.br/2024/04/uniao-pela-sustentabilidade-%F0%9F%8C%8D/>Acesso em: 09 out. 2025.

**Abstract:** The following article will analyse the development of environmental management at the State University of Maranhão (UEMA) and its technical cooperation with the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão (MPMA). The focus will be on the period from 2019 to 2025. The research delineates the primary institutional milestones, the actions undertaken, and the impacts generated. The Sustainable Coffee Project is a particular focus, with its contributions to reducing waste, the production of organic fertiliser, and the provision of environmental training for staff and students. The analysis is grounded in theoretical frameworks pertaining to environmental education, sustainability and institutional policies. The results demonstrate that the UEMA–MPMA partnership has consolidated innovative and replicable environmental management practices, thereby strengthening the institutional culture of sustainability in the state.

**Keywords:** Environmental management; Sustainability; Public policies; Technical cooperation; UEMA; MPMA.



# Ministério Público Federal: Contexto e Perspectivas na Promoção de Participação Popular em Araraquara/Sp<sup>1 2</sup>

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMPF/4

*Marcel Britto<sup>3</sup>, André Serotini<sup>4</sup>, Celso Maran De Oliveira<sup>5</sup>*

**Resumo:** O estudo analisa a relação entre o Ministério Público (MP) e a Democracia Ambiental no Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988. Parte-se da premissa de que a proteção do meio ambiente é direito fundamental e que a Democracia Ambiental, desdobramento da democracia substantiva, depende dos direitos de acesso à informação, à justiça e à participação. O MP, como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, possui papel central na promoção desses direitos. Utilizando metodologia qualitativa e método hipotético-dedutivo, o trabalho inclui estudo de caso do MPF em Araraquara, baseado em questionários aplicados a procuradores. Os resultados mostram forte reconhecimento da importância da participação popular, embora sua aplicação prática ainda seja limitada. Conclui-se que, apesar da tensão entre discurso e prática, o MPF local

---

<sup>1</sup> Processo nº 2022/14235-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

<sup>2</sup> A produção desse artigo contou com o Apoio da CHAMADA FAPEMIG 009/2023 – Fomento à Internacionalização das ICTMGs – Referência APQ-05308-23.

<sup>3</sup> Universidade Estadual Paulista – UNESP – Brasil; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0220-7991>

<sup>4</sup> Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG – Brasil; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4100-6882>

<sup>5</sup> Universidade Federal de São Carlos – UFSCar – Brasil; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-3614>

atua como agente relevante na consolidação de um Estado ambientalmente responsável.

**Palavras-chave:** Democracia ambiental; Ministério Público; Participação; Direitos Fundamentais.

## 1. O Estado Democrático de Direito e a Democracia Ambiental no Brasil

A Constituição de 1988 estabeleceu a ordem constitucional brasileira como um Estado Democrático de Direito, fundamentado na dignidade humana e no bem comum<sup>6</sup>. O Estado surge da necessidade de organizar condutas humanas para a convivência social, limitando atividades individuais para manter a coesão. O poder, antes difuso, é exercido como autoridade, reconhecido por sua utilidade na consecução dos fins sociais. O arranjo estatal é o locus do poder legitimado pelo consenso social, que Bourdieu<sup>7</sup> define como a atribuição a uma instância de definir o bem público. A qualidade desses consensos é diretamente proporcional à sua democraticidade.

O Estado é o agrupamento de indivíduos em território definido, submetidos a um Poder Público soberano. O Estado de Direito submete o poder às regras jurídicas, opondo-se ao “estado de fato”. O Estado Democrático de Direito implica a prevalência do regime democrático e a garantia dos direitos pelo Poder<sup>8</sup>. A gênese do Estado de Direito reside na Constituição, manifestação de poder incontestável que estabelece os aspectos basilares da sociedade. Quando o Poder Constituinte é resultado de amplo debate e participação social, a Magna Carta promulgada confere caráter democrático *ab initio* ao Estado, refletindo ideais iluministas de pacto social<sup>9</sup>.

Na “Nova República”, o Brasil se configura como Estado Democrático de Direito, com prescrições constitucionais que delinham o contrato social. O termo, cunhado por Tancredo Neves em 1985, marca a redemocratização e conciliação política. A República Federativa do

<sup>6</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 1º e 3º.

<sup>7</sup> Bourdieu, P. (2014). *Sobre o Estado*: Cursos no College de France (1989-1992). Companhia das Letras, p. 129.

<sup>8</sup> Plácido e Silva, O. J. (2002). *Vocabulário jurídico*. Forense, p. 321.

<sup>9</sup> Garcia, M. (1985). *O que é constituinte*. Abril Cultural, p. 14.

Brasil atribuiu ao Estado um papel transformador e social, visando ao bem-estar pela oferta de serviços públicos e promovendo a igualdade material como base da justiça social.

A positivação do direito ao meio ambiente como direito de todos<sup>10</sup> evidencia a relação intrínseca entre condições de existência, equilíbrio ecológico e dignidade humana, caracterizando o Estado de Direito Ambiental como garantidor dessa relação. O Estado Social e o Estado Ambiental são faces do Estado Democrático, resultantes da decisão da Assembleia Constituinte, iniciada em 1º de fevereiro de 1987 (Emenda Constitucional nº 26/1985) e concluída em 5 de outubro de 1988 com a promulgação da Constituição.

A Assembleia Constituinte de 1987, composta por parlamentares ordinários, operou por 8 comissões e 24 subcomissões. Apesar de um “defeito originário” que resultou em uma Constituição por vezes prolixa<sup>11</sup>, o processo foi marcado por intensa participação popular<sup>12</sup>. O texto final, com 315 artigos, reflete a busca por um perfil amplo do pensamento popular sobre modelos político, social e econômico<sup>13</sup>.

A “Nova República” inovou pela participação popular, que moldou um Estado de Direito Democrático, Social e Ambiental. Democracia e proteção ambiental destacam-se como valores axiomáticos da ordem jurídica. A democracia brasileira é predominantemente representativa, exercida pelo sufrágio universal (voto direto, secreto e periódico). Contudo, mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular<sup>14</sup> a caracterizam como semidireta e abrem espaço para a participação.

Como titular do poder político, a população tem acesso garantido a conselhos e conferências setoriais. Esses órgãos colegiados, consultivos ou deliberativos, devem incluir membros da sociedade e entidades representativas. A ordem jurídica expande a cidadania com instrumentos de participação direta, como conselhos setoriais e conferências, e

---

<sup>10</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 225.

<sup>11</sup> Maluf, S. (2010). *Teoria geral do Estado* (30a. ed.). Saraiva, p. 396/397.

<sup>12</sup> Backes, A. L., Azevedo, D. B., & Araújo, J. C. (Org.). (2009). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte*. Edições Câmara dos Deputados.

<sup>13</sup> Martins, I. G. S. (2006). *O Estado de Direito e o direito do Estado*. Lex Editora, p. 185.

<sup>14</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 14 e art. 61, §2º.

pela via judiciária. A Ação Popular<sup>15</sup> permite a qualquer cidadão questionar atos lesivos ao patrimônio público, incluindo a proteção ambiental<sup>16</sup>. A Ação Civil Pública<sup>17</sup> defende interesses difusos e coletivos, como a tutela ambiental, podendo ser proposta por entes públicos ou associações civis organizadas.

A audiência pública, instrumento de democracia participativa, garante voz à população em decisões administrativas, legislativas e de políticas públicas, promovendo publicidade e transparência. A Constituição (BRASIL, 1988) prevê seu uso na administração pública (art. 37, §3º, II), no Congresso Nacional (art. 58, §2º, II), nas Câmaras Municipais (art. 29, XII) e no SUS (art. 198, §3º). O Poder Judiciário também emprega audiências públicas. O Supremo Tribunal Federal - STF as convoca em ADIs, ADCs (Lei nº 9.868/1999) e ADPFs (Lei nº 9.882/1999) para subsidiar decisões em temas relevantes. Outros tribunais as utilizam em questões complexas, e o Código de Processo Civil (CPC - Lei nº 13.105/2015) as prevê para IRDRs.

O comando constitucional de participação popular irradia-se para a legislação infraconstitucional, como na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) para transparência orçamentária, nas Leis de PPPs (Lei nº 11.079/2004) e das Estatais (Lei nº 13.303/2016) para contratos e alienação de controle. Nas questões urbanas, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece a “Gestão Democrática da Cidade” com instrumentos como órgãos colegiados, audiências públicas e iniciativa popular<sup>18</sup>.

A participação popular é inerente à proteção ambiental, seja pelo dever implícito do art. 225 da CF/88, seja expressamente pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (Lei nº 6.938/1981), que prevê educação ambiental e participação em licenciamento<sup>19</sup>. O Direito

---

<sup>15</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, LXXIII.

<sup>16</sup> Brasil. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular.

<sup>17</sup> Brasil. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

<sup>18</sup> Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal..., art. 43.

<sup>19</sup> Brasil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente..., art. 2º, X.

Ambiental impõe essa participação para controle e proteção, através de órgãos colegiados do SISNAMA (*ex vi legis* do art. 6º da PNMA), audiências públicas e instrumentos judiciais como Ação Popular e Ação Civil Pública.

A Democracia Ambiental, essencial para o Estado Ambiental, é fundamentada na tríade de acesso à Justiça, à informação e à participação popular. Ela se expressa no direito de todos os cidadãos participarem da formulação e implementação de políticas ambientais, visando efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>20</sup>.

Em conclusão, o Estado Democrático de Direito incorpora o Estado Ambiental, realizado pela Democracia Ambiental. A tríade de acesso à informação, à justiça e à participação é essencial e atrai a atuação do Ministério Público, justificando o objetivo deste estudo de demonstrar essa vinculação.

## 2. Metodologia

Sobre os limites técnicos da pesquisa, cumpre consignar tratar-se de estudo básico (com a finalidade de compreender o fenômeno), com objetivo descritivo e explicativo, através de abordagem qualitativa que se vale de método hipotético dedutivo e de procedimentos bibliográficos, documental e breve estudo de caso.

## 3. Participação Social e Cidadania Ecológica

O Direito Ambiental reconhece a complexidade inerente aos fenômenos ambientais e estatui regramentos principiológicos que contemplam desde o equilíbrio ecológico até a educação ambiental e a participação democrática. De modo equivalente, a democracia, visando adequar o Estado aos imperativos da sociedade, prevê um arranjo combinante de mecanismos de representação e participação que devem preconizar o sentido substantivo da democracia, conciliando todas as dimensões da humanidade com a proteção das demais formas de vida.

---

<sup>20</sup> Lima, F. W. & Leal, C. P. (2022). Democracia ambiental: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista Raízes no Direito*, 11(2), 16–30, p. 19.

Portanto, é inegável a complementariedade entre o Estado de Direito e o Estado Ambiental, bem como a primazia do caráter democrático como fundamento estruturante.

Nesse contexto, a democracia ambiental constitui-se como desdobramento da democracia participativa, voltada à efetivação de direitos ambientais por meio da ampliação dos canais de envolvimento social nas decisões públicas. Vale ressaltar que “a participação social, o controle social e a participação pública são pilares indissociáveis do Estado Socioambiental de Direito”<sup>21</sup>.

Essa concepção pressupõe que o cidadão não deve figurar como mero destinatário de políticas públicas, mas como sujeito ativo de um processo deliberativo contínuo que articula conhecimento técnico — próprio de especialistas — e experiência social, evidenciando a essencialidade da participação.

Porém, a participação democrática requer pressupostos fundamentais. Assim, o direito à informação deve ser garantido à população, complementado pela educação ambiental, que constitui política pública nos termos da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

A informação ambiental “constitui um requisito elementar para o exercício da cidadania ecológica e para a consolidação de um Estado Constitucional Ecológico”<sup>22</sup>. Informação e educação ambientais funcionam como elementos facilitadores da participação, contribuindo para a formação cidadã contínua e para a consolidação de uma ética ambiental mediante diálogo público estruturado<sup>23</sup>.

Com a abertura de espaços de diálogo público, nos quais toda a população seja bem-vinda e onde se debatam questões de interesse coletivo, a igualdade formal reconhecida constitucionalmente encontra concretização que transcende o exercício do voto.

---

<sup>21</sup> Sarlet, I. W. & Fensterseifer, T. (2014). Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. *Revista de Direito Ambiental*, 19(73), 47–90, p. 51.

<sup>22</sup> Sarlet, I. W. & Fensterseifer, T. (2021). *Direito Constitucional Ecológico* (7. ed). Revista dos Tribunais, p. 333.

<sup>23</sup> Ruscheinsky, A., Calgaro, C., & Weber, T. (Org.). (2018). *Ética, Direito Socioambiental e Democracia*. EDUCS.

#### 4. Democracia Substantiva e Estado Ambiental

A desigualdade social e a falta de condições objetivas de sobrevivência constituem obstáculos significativos à democracia, cuja premissa fundamental é a igualdade que transcende a formalidade jurídica. Esses óbices ameaçam o objetivo último de qualquer regime democrático: a dignidade humana.

A democracia como forma sociopolítica fundamenta-se na isonomia — igualdade dos cidadãos perante a lei — e na isegoria — direito de todos exporem publicamente suas opiniões, independentemente de aceitação ou rejeição. Essa dinâmica permite que direitos conquistados se tornem instrumentos para conquistar novos direitos<sup>24</sup>.

Compreender a democracia exige considerar sua dupla dimensão: formal e substancial. Formalmente, a democracia é um sistema político em que a maioria do povo dirige os interesses coletivos; substancialmente, constitui “um ambiente, uma ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana”<sup>25</sup> Portanto, a democracia funciona como mecanismo dinâmico: direitos conquistados asseguram a defesa e expansão de novos direitos, operando não como realidade estática, mas como instrumento de transformação social.

Dado que a democracia se vincula à defesa dos cidadãos, ela exige que a política seja acompanhada de ética e propósito deliberado. A atividade democrática constitui um contrapoder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal. Isso torna a democracia um regime aberto às mudanças temporais, particularmente quando alimentado pela reivindicação popular direta — isto é, pela participação — que faz emergir o novo como elemento constitutivo de sua existência.

Contrapondo-se a essa dinâmica de mudança encontra-se a desigualdade real e seus efeitos danosos, cujas raízes estruturais — de ordem econômica — geram exploração humana e degradação ambiental, comprometendo as condições universais de vida. Esses entraves

---

<sup>24</sup> Chauí, M. (2019). Breve histórico da democracia. In M. Chauí, A. C. Mazzeo, V. Fontes, & L. F. Miguel (Eds.). *A democracia pode ser assim: história, formas e possibilidades* (pp. 9–15). Boitempo/SESC, p. 11.

<sup>25</sup> Maluf, S. (2010). *Teoria geral do Estado*, op. cit., p. 299.

obstaculizam o progresso democrático e a efetivação dos direitos, funcionando tanto como causa quanto como consequência da baixa participação. As condições histórico-sociais brasileiras representam especial impedimento à cidadania<sup>26</sup>.

Identificam-se duas tendências principais na organização política da sociedade: a de permanência e a de mudança, ambas permeando a estrutura estatal. Como observado, tais tendências “revelam uma parte do que deverão ser as futuras formas de governo, quando se tornar patente e for sistematizado o conjunto das tendências decorrentes das novas condições de vida social”<sup>27</sup>.

Os obstáculos à democracia, quando não superados, impõem lentidão à realização dos objetivos populares inscritos constitucionalmente. Apesar disso — e ainda que a democracia possa parecer um acordo entre elites visando a preservação de seus interesses — o regime democrático apresenta mérito ao entregar, mediante soluções negociadas, algumas melhorias. O processo brasileiro de redemocratização, lento e gradual, culminou com a Constituição Federal de 1988, que inaugurou a “Nova República”, evidenciando que mudanças ocorrem, ainda que em ritmo insuficiente.

Apesar dos avanços normativos, a democracia implementa suas promessas lentamente. Tais limitações demandam novos arranjos institucionais e melhor alinhamento entre meios e fins, no que o fortalecimento da vinculação entre Ministério Público e população potencialmente contribui.

O cumprimento das missões constitucionais do Ministério Público depende de como a instituição se define internamente e se compromete com o fortalecimento da democracia pela promoção de instrumentos participativos capazes de dar voz à população e viabilizar os interesses populares.

De modo dialético, a autoimagem institucional do Ministério Público interfere e é por sua atuação influenciada. Fortalecido pela aproximação com o povo, o MP reafirma sua vocação institucional, consolidando um sentido específico de Estado que inclui “a consciência de

---

<sup>26</sup> Gaspardo, M. & Santana, L. M. T. (2017). As condições histórico-sociais de exercício da cidadania no Brasil: a cidadania bloqueada. In M. Gaspardo (Org.). *Globalização e os fundamentos da cidadania* (pp. 273–298). Alameda.

<sup>27</sup> Dallari, D. A. (1995). *Elementos de teoria geral do Estado*. Saraiva, p. 214.

uma obrigação com respeito a ele mesmo, bem como uma gradação da existência individual mediante uma participação comprometida no Estado”<sup>28</sup>.

Do exame da constituição estatal emerge a distinção entre o âmbito estatal e o extrajurídico, dois elementos que abarcam o complexo social em suas estruturas e funções. Ressalta-se que “desde o enfoque do Estado, o resto aparece como algo pressuposto: o ‘ambiente’; e para a consciência concentrada no estatal, como o inconsciente. Toda forma de Estado pressupõe sua correspondente e específica formação integradora do extrajurídico”<sup>29</sup>.

Na concepção de Estado Ambiental essa integração é reforçada: a democracia ambiental funciona como instrumento de combate à invisibilidade social e exclusão de grupos vulneráveis, sendo indissociável das lutas por justiça social e ambiental<sup>30</sup>. O Ministério Público atua, portanto, como agente catalisador dessa transformação, reafirmando a importância de um Estado que seja não apenas formalmente democrático, mas socioambientalmente democrático.

A aproximação entre o estatal e o extrajurídico realiza-se como reação compensatória do Estado, precisamente através da democracia em seu componente participativo. Como se observa, “as democracias verde, ecológica e ambiental convergem na valorização da participação e do direito à informação como fundamentos de sustentabilidade institucional”<sup>31</sup>.

Assim como a democracia requer condições materiais para que seu sentido transcenda a normatividade, a participação popular demanda a garantia de direitos fundamentais de acesso — especialmente à informação e à justiça.

A democracia ambiental visa enriquecer a dinâmica estatal com o conhecimento imediato vivido pelas pessoas e suas concepções de mundo, incluindo sua relação com o ambiente. Trata-se de construir

---

<sup>28</sup> Verdú, P. L. (2006). *O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*. Forense, p. 131.

<sup>29</sup> Verdú (2006). *O sentimento constitucional*, op. cit., p. 130.

<sup>30</sup> Costa Assis, C. (2021). Democracia ambiental e os invisíveis: rompendo as barreiras da exclusão socioambiental. *Cadernos de Derecho Actual*, 15, 352-365.

<sup>31</sup> Moraes, L. A. & Freitas, L. S. (2023). Relação democracia e meio ambiente: revisão integrativa da literatura de 1944 a 2019. *Revista Jurídica da UFERSA*, 7(13), 208-237, p. 229.

e manter canais comunicacionais entre autoridades e população para que a atuação institucional se revista de legitimidade, não apenas de legalidade.

Os pontos apresentados corroboram a hipótese central: existe relação indissociável entre Ministério Público e Democracia Ambiental, quer como mandamento jurídico, quer como objetivo programático, quer como missão institucional e justificativa da atuação estatal.

## 5. Judicatura, Ministério Público e Acesso à Justiça

O desenvolvimento histórico da judicatura conduziu à monopolização de importantes funções, tornando mais complexo, se não restringindo, o acesso à Justiça. A profissionalização da justiça distanciou o saber jurídico da experiência dos leigos. O afastamento da justiça, exclusivamente estatal, e das funções a ela essenciais, cria uma linguagem própria, hermética. O que é mais problemático é que os ritos, uma vez que formalmente estabelecidos, tendem a prevalecer, inclusive sobre o necessário e o razoável, que frequentemente encontramos no senso comum, fruto da vivência do povo.

O aparelho judicial e seu entorno (o Ministério Público, por exemplo) transformaram-se em um corpo profissionalizado de servidores públicos, gozando de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Todavia, como tais oficiais públicos não são eleitos pelo povo, tanto magistrados quanto membros do Ministério Público devem se subordinar à vontade popular expressa nas leis promulgadas pelos representantes eleitos<sup>32</sup>.

Dentre as possibilidades de aproximação do Ministério Público com a sociedade, destacam-se: a) o respaldo institucional, jurídico e até judicial para as manifestações populares; b) um maior grau de legitimidade para as intervenções do próprio Ministério Público, uma vez que amparadas diretamente nos anseios do povo; c) o incentivo à crítica responsável e o incremento dos níveis de consciência da comunidade pela troca inerente ao diálogo; e d) uma atuação mais assertiva, com foco orientado pela realidade vivida pela população.

---

<sup>32</sup> Lopes, J. R. L. (2007). Uma introdução à história social e política do processo. In A. C. Wolkmer (Org.). *Fundamentos de história do direito* (4. ed., pp. 409–440). Del Rey, p. 428.

Essa orientação institucional, que alia a escuta social à busca de soluções consensuais, reflete a tendência do Ministério Público de exercer uma função pedagógica e mediadora, reforçando o acesso à justiça em acepção mais ampla.

Transcender a formalidade e alcançar a realização de direitos é questão central da teoria democrática<sup>33</sup>.

A promoção de mecanismos participativos por parte do Ministério Público possibilita formas de intervenção que conferem ao povo não apenas a titularidade formal da soberania, mas oportunizam o exercício efetivo do poder soberano, confirmando o caráter inalienável e imprescritível do poder popular em uma expressão efetiva de cidadania.

A ação coordenada entre o Ministério Público e a sociedade constitui um processo contínuo de transformação social.

O Ministério Público desvincula-se do Poder Executivo e recebe substancial autonomia, sendo elevado à condição de defensor da ordem jurídica e do regime democrático. Para tanto, possui as mesmas garantias asseguradas à magistratura, bem como autonomia funcional e administrativa. Como reconhecimento de sua importância, essa configuração institucional lhe valeu a denominação de “o quarto Poder”<sup>34</sup>.

A Constituição Federal de 1988 previu um regime jurídico básico para os membros do Ministério Público e tratou a entidade com amplitude jamais vista no país. Agregando a isso, instrumentos jurídicos variados dilatam as possibilidades de atuação ministerial, potencializando a instituição como fator indutor de mudanças benéficas e necessárias.

O inquérito civil e a ação civil pública robusteceram o Ministério Público, fornecendo-lhe mecanismos para sua tarefa de tutelar os interesses da coletividade. A autonomia institucional e a independência funcional permitem o enfrentamento da recalcitrância estatal em dar efetividade aos direitos, caracterizando a entidade como bastião de defesa dos direitos de todos os cidadãos.

---

<sup>33</sup> Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de política*. Editora Universidade de Brasília.

<sup>34</sup> Backes, Azevedo & Araújo (2009). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., p. 220.

O dilema presente na relação entre o Ministério Público e suas funções também se manifesta em outras dimensões. Pontes de Miranda<sup>35</sup> destaca a distinção entre o mundo jurídico e o mundo fático. No plano jurídico, todos os poderes públicos são independentes e harmônicos, não havendo supremacia. Contudo, no plano fático, pode haver supremacia de um poder sobre os outros, seja pelo seu fortalecimento, pelo enfraquecimento dos demais, ou por um crescimento desproporcional em relação aos outros.

## **6. Resultados dos Questionários Aplicados ao MPF de Araraquara e Democracia Ambiental**

Passa-se agora à apresentação dos resultados dos questionários respondidos pela Procuradoria da República de Araraquara (SP) e sua discussão com o objetivo de aferir a hipótese de um Ministério Público vinculado à Democracia Ambiental.

As respostas foram dadas pelos dois Procuradores da República que atuam em Araraquara, SP, e são expostas de maneira a destacar os aspectos relevantes para a hipótese de que o MP está vinculado à Democracia Ambiental a partir da perspectiva de garantia dos direitos de acesso e pela promoção da participação popular.

Primeiramente, os procuradores entrevistados reconhecem claramente o papel da participação popular como um elemento essencial à democracia e à eficácia da atuação ministerial, considerando indispensável a participação social no contexto da democracia. Os resultados dessa participação são caracterizados como positivos e relevantes. Um procurador menciona expressamente que a participação popular constitui a forma mais democrática para discussão e resolução de conflitos ambientais.

A despeito do claro reconhecimento da importância da participação, os instrumentos que a oportunizam, no contexto dos procedimentos ambientais sob sua competência, são aplicados quando possível. Um dos procuradores destaca que a “Reunião pública” seria a ferramenta mais eficaz, permitindo “reunir interessados de todos os

---

<sup>35</sup> Miranda, F. C. P. (1981). *O Poder Legislativo*. Fundação Petrônio Portella, p. 125.

segmentos, ouvir a população afetada e deliberar sobre encaminhamentos para proteção do bem ambiental”.

Para estimular a participação, ambos os procuradores defendem a viabilidade do uso de metodologias participativas para incremento do engajamento da população e elevação de seus níveis de influência decisória, sugerindo a conscientização quanto à utilidade e efeitos positivos da presença social nas políticas públicas.

Apesar da reafirmação unânime da necessidade de demonstrar a relevância prática desse direito da comunidade, observa-se alguma reticência dos procuradores quanto aos níveis de poder atribuídos aos participantes. Há discordância nas respostas quanto aos instrumentos conferirem “Empoderar e dar aos cidadãos poder de decisão”, ou sua relativização para que isso ocorra “ocasionalmente”, sob o argumento de que “nem sempre o caráter técnico da matéria em discussão permite que a solução seja fundamentada na manifestação popular”.

A atuação em Araraquara ilustra uma dimensão educativa e transformadora realizada pela mediação de interesses conflitantes, pois integra comunidades locais e especialistas em processos de discussão e fiscalização, inclusive em temas correlatos, como conselhos municipais de saúde e de direitos da pessoa com deficiência, promovendo a cultura da participação e da responsabilidade compartilhada.

Até aqui é lícito deduzir que a Procuradoria da República de Araraquara reconhece o valor das contribuições populares como input, e que — particularmente em questões de alta tecnicidade — discorda da socialização de poder em sede de decisão final. Tal aspecto é fundamental, uma vez que o incremento do poder decisório do povo é objetivo da Democracia Ambiental. Apesar de alguma relutância institucional, o emprego de metodologias participativas pode promover níveis mais elevados de envolvimento social no processo decisório das políticas públicas, possibilitando a ascensão popular na “escada de participação” rumo ao patamar de poder cidadão<sup>36</sup>.

Quanto ao direito fundamental à informação conforme a Democracia Ambiental, os respondentes indicam que “Informar a população sobre o conflito” e “Informar a população sobre meios de resolução pacífica de conflitos” é vantajoso para os procedimentos ministeriais.

---

<sup>36</sup> Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.

Todavia, indicam que os participantes estavam “pouco” informados previamente sobre os temas quando das atividades participativas realizadas. Embora a “transmissão por meios online” pudesse disseminar informações, os procuradores discordam dessa realização, sugerindo como forma de suprir a deficiência de informação o envolvimento de especialistas que “auxiliem os cidadãos a compreenderem melhor a questão discutida”.

A análise dos questionários aplicados aos procuradores do Ministério Público Federal em Araraquara, São Paulo, revela uma atuação institucional fortemente orientada pela promoção de mecanismos participativos, que se alinham aos princípios estruturantes da democracia ambiental. Essa correlação manifesta-se evidentemente na valorização dos direitos de informação, participação e acesso à justiça, entendidos como instrumentos essenciais de concretização da tutela ambiental e da própria legitimidade democrática do Estado.

Para abordar os elementos basilares da Democracia Ambiental, além das considerações sobre participação e informação, destacam-se aspectos relativos ao acesso à justiça na atuação do MP. Evidencia-se um percurso processual no qual a investigação, por meio de Inquéritos Cíveis, utiliza reuniões públicas na coleta de subsídios para decisão, que pode resultar em negociação mediante Termos de Ajustamento de Conduta ou em judicialização pela propositura de Ações Cíveis Públicas.

Para complementar a análise do aspecto essencial de acesso à justiça, este deve ser compreendido não apenas como via judicial, mas como a possibilidade efetiva de participar dos processos de tomada de decisão e de buscar a reparação de danos ambientais de forma colaborativa.

A atuação do MPF, ao promover reuniões e audiências que favorecem a negociação de Termos de Ajustamento de Conduta e a elaboração de Ações Cíveis Públicas, traduz uma dimensão prática da democracia ambiental. No limite, caso falhem as vias extrajudiciais, a propositura da Ação Civil Pública se mostra medida garantidora da tutela dos bens de natureza coletiva e difusa, ocupando o parquet a autoria das demandas que reclamam tutela jurisdicional e sua coercitividade. Como ressalta Thomas Hobbes, “pactos sem a espada não passam de palavras”<sup>37</sup>.

Novamente se constata a confluência entre o Estado Ambiental como horizonte e a Democracia Ambiental como caminho, sendo o

---

<sup>37</sup> Hobbes, T. (2003). *O Leviatã*. Martins Fontes, p. 143.

MP um veículo dessa transformação. Conforme ressalta a doutrina, “o Estado Democrático de Direito Ambiental deve garantir o exercício dos direitos humanos e fundamentais, dentre eles o direito de fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado pelas presentes e futuras gerações”<sup>38</sup>.

Nesse contexto, é relevante apresentar informação estatística da Procuradoria da República. Entre 2016 e 2023, foram registrados 16 procedimentos, dos quais apenas 2 consistiram em procedimentos de acompanhamento, sendo os outros 14 inquéritos civis. Desses 14 inquéritos, 4 evoluíram para ações civis públicas. Tal distribuição revela baixa judicialização dos conflitos ambientais, embora os assuntos variem e a atuação da Procuradoria tenha sido contínua ao longo do período.

A análise comparativa das respostas e dos dados estatísticos indica a convergência da atuação da Procuradoria da República, enquanto Ministério Público Federal, no esforço de conferir sentido substantivo à democracia por meio dos elementos da Democracia Ambiental.

Há consenso dos procuradores na convicção de que a participação social é “indispensável para a promoção da democracia” e que seus resultados são “significativos”. Evidencia-se o alinhamento entre as convicções do MP com os pilares da Democracia Ambiental, particularmente com o componente da participação. Contudo, a aplicação prática é limitada. Um procurador relata que o instrumento “reunião” é aplicado com frequência de “uma vez ao ano”, em contraste com o número de procedimentos declarado (até 70 em 2023). O outro procurador reporta a ausência de aplicação de tais instrumentos em sua unidade desde 2016.

Portanto, seguindo a tendência do regime democrático brasileiro em que os aspectos formais prevalecem em detrimento da efetivação material, o reconhecimento do MP da importância da participação combinado à baixa frequência de uso sugere que a participação popular é um recurso de alta valia, mas de aplicação seletiva, não sendo integrada como prática rotineira em todos os Inquéritos Civis. Assim, a discrepância geral do Estado manifesta-se também no caso estudado, expondo a distância entre o declarado e o praticado.

---

<sup>38</sup> Messias, E. R. (2016). Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental? *Revista da AJURIS*, 43(140), 125–150, p. 138.

Para além dessa tensão entre formalidade e materialidade, os dados revelam que a posição entre o reconhecido no discurso e o praticado nos expedientes da Procuradoria tem na natureza técnica dos casos ambientais uma das causas obstativas do direito à participação.

Portanto, permanece no MP a necessidade de equilibrar a legitimidade democrática com a exigência de aderência a parâmetros técnicos e legais nos litígios de alta complexidade, como os de mineração ou dano ambiental. Na resolução desse dilema, o MP reservou para si a palavra final, mas não deixou de dar voz aos populares. Para propiciar níveis mais altos de participação, é necessária a qualificação dessa mesma participação, fortalecendo o enriquecimento do processo decisório.

No sentido de promover a participação, ambos os procuradores reconhecem a necessidade de aprimoramento do direito à informação, diante da pouca informação de que dispunham os participantes. Indicam, para tanto, a participação de especialistas nos assuntos. Tal posição da procuradoria indica valorização da formação e instrução formal, priorizando o aspecto qualitativo, o que coincide — em alguma medida — com a postura de discordância em relação à “transmissão por meios online” das reuniões e audiências públicas, o que imprimiria caráter mais generalizado. A inclinação dos procuradores pelo conhecimento técnico como meio adequado para a complexidade dos Inquéritos Civis não invalida; antes, é vista como capaz de aprimorar o encaminhamento, sempre permeado pela presença popular.

Portanto, a experiência de Araraquara demonstra que a promoção dos direitos de informação, participação e acesso à justiça, ao lado do incentivo à deliberação pública, configura uma via efetiva para a democracia ambiental no país, aproximando o Brasil da condição de Estado Ambiental.

Conforme observado, “a realização do Estado Ecológico de Direito pressupõe a participação ativa dos cidadãos na formulação e execução das políticas ambientais, sob pena de se reduzir a sustentabilidade a um discurso normativo desprovido de força transformadora”<sup>39</sup>. Nesse sentido, o Ministério Público Federal, como revelado pelo estudo de caso em Araraquara, destaca sua potencialidade como ator essencial da transição para um paradigma estatal de governança participativa, inclusiva e ambientalmente responsável.

---

<sup>39</sup> Sarlet & Fensterseifer (2021). *Direito Constitucional Ecológico*, op. cit., p. 355.

Em conclusão, o MPF em Araraquara demonstra uma vocação democrática ambiental significativa, atuando como instrumento de acesso à justiça em matéria ambiental e valorizando a participação como elemento investigativo. No entanto, a aplicação da participação é um recurso estratégico e não universal, limitado pela aplicação reduzida reportada e balizado pela prevalência da necessidade técnica. Assim, o MPF mantém seu papel como órgão estatal responsável pela decisão final nos complexos procedimentos de tutela coletiva ambiental.

Os pontos apresentados evidenciam a função do MPF como articulador de diálogos para a tutela do bem coletivo, demonstrando que a valorização da participação transcende o plano teórico e conceitual, alcançando a dimensão prática e decisória.

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, fundado na cidadania e na dignidade da pessoa humana, cujo objetivo é a promoção do bem de todos.

A Constituição dispõe que ao Ministério Público incumbe a defesa da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, *in verbis* “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”<sup>40</sup>.

O direito ao ambiente figura dentre os direitos indisponíveis e tanto o Estado quanto toda sociedade têm o dever de sua defesa e proteção, nos termos seguintes: “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”<sup>41</sup>.

Da conjugação dos excertos supra, ao MP, uno, indivisível e independente, foram atribuídos instrumentos e deveres para desempenhar seu múnus constitucional. À coletividade, complexa, cindida em classes, contingente, é prevista a participação, pois “o próprio povo, na sua inteireza, deve ter assegurada a possibilidade de expressão livre e deve ser ouvido, pois só ele é senhor de seus interesses no Estado Democrático”<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 127.

<sup>41</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 225.

<sup>42</sup> Dallari (1995). *Elementos de teoria geral do Estado*, op. cit., p. 214.

Observa-se no exposto pelos Procuradores da República em Araraquara a admissão da importância da participação popular como componente indispensável da democracia e da eficácia ministerial, sinalizando pela prática dos direitos procedimentais ambientais consagrados pelo Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, que estabelece o acesso à informação, a participação pública e o acesso à justiça como fundamentos de uma governança ambiental legítima<sup>43</sup>.

## 7. Considerações finais

A Constituição Cidadã aprovada pela Assembleia Constituinte foi enriquecida pela participação popular e fez surgir a Nova República que, superando o passado autoritário, arquitetou mecanismos de abertura institucional, impondo ao Estado o dever de garantir aos cidadãos participação sobre múltiplas dimensões da esfera pública.

Assim, a República Federativa do Brasil constituída como Estado Democrático de Direito, fundada na cidadania e na dignidade da pessoa humana, tanto mais se aproxima de seu objetivo de promover o bem de todos, quanto mais se mostra permeável aos anseios e demandas de seu povo.

Destaca-se como vontade popular — manifestada em sede de poder constituinte originário — a proteção do meio ambiente, tanto assim que a missão de defesa desse bem de uso comum não ficou relegada apenas à esfera estatal, estendendo-se por toda a sociedade que, portanto, instada a participar dessa missão, carece de meios e demanda a ampliação de canais de atuação, isto é, a relevância dos direitos de acesso — preocupação central da Democracia Ambiental.

O caráter democrático do país voltado ao fundamental aspecto ambiental culmina no Estado Ambiental brasileiro que, por sua vez, demanda crescente efetividade, só tornada possível pela tríade essencial da Democracia Ambiental, a saber: direito à informação, acesso à Justiça e participação popular.

Na confluência dos componentes democrático e ambiental do Estado, uma instituição se destaca por suas relevantes atribuições

---

<sup>43</sup> Sarlet, I. W. & Fensterseifer, T. (2018). Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, à participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *Novos Estudos Jurídicos*, 23(2), 417–465

constitucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A autonomia aliada aos instrumentos jurídicos permite ao Ministério Público uma atuação que ultrapassa a seara criminal, na qual é titular da ação penal, desafiando cada integrante do Ministério Público a ter comportamento proativo, assertivo, resolutivo, honrando seu cliente, a sociedade brasileira.

Assim, o Ministério Público deve manter-se aberto e receptivo ao permanente diálogo com o povo. A assunção de uma intencionalidade informada pela democracia ambiental pode conduzir a instituição ministerial para além de seu papel destacado na seara criminal — como titular da ação penal — potencializando sua atuação na defesa dos interesses genuinamente sociais em apropriado cumprimento aos objetivos constitucionais.

A partir da relação colaborativa entre comunidade e Ministério Público, este pode transcender o papel de aplicador do direito para se tornar promotor do direito e agente de uma Justiça que prime pela cidadania.

A democracia ambiental — enfatiza-se, voltada aos direitos de acesso — não é mera adjetivação do termo, tampouco requinte teórico distante da efetividade, antes, consiste no aprimoramento da prática democrática pela participação direta com vistas à proteção da vida, da saúde, do patrimônio público, do meio ambiente. Tais elementos convergem completamente com os objetos da proteção jurídica para a qual se estruturou o Ministério Público e, simultaneamente, são componentes essenciais da dignidade humana, que se promove e materializa com o exercício da cidadania.

A indisponibilidade dos bens jurídicos para os quais se volta toda a atuação ministerial — particularmente na tutela ambiental — revela a importância fundamental da instituição, cuja atuação deve priorizar os direitos das pessoas através dos instrumentos dados pela ordem jurídica, mas sobretudo pela promoção contínua da participação popular, exercendo o dever constitucional de defesa da democracia e buscando conferir-lhe sentido substantivo crescente.

É preciso ampliar a visão externa e a própria compreensão interna do Ministério Público com sua constante presença na agenda política, particularmente local, por meio do fortalecimento de sua vinculação direta com a população. Desse modo, próximo da sociedade,

o Ministério Público reafirma sua vocação de guardião da democracia — regime político que tanto mais merece esse reconhecimento quanto mais substância for conferida ao ideal. Para tanto, ao promover a tríade da democracia ambiental — o direito à informação, o acesso à justiça e a participação popular — o Ministério Público não apenas se torna mais sensível para ouvir a sociedade como também contribui efetivamente na abertura do Estado para o atendimento das necessidades públicas manifestadas.

A Procuradoria da República respondeu positivamente aos questionamentos, sinalizando a disposição do Ministério Público em exercer sem obstáculos a defesa dos direitos humanos em sentido lato que a pauta ambiental expressa, visando a efetivação de um Estado Ambiental. Embora limitadas, as iniciativas de aplicação de mecanismos participativos — destacando-se as audiências públicas — revelam uma instituição comprometida em favorecer as legítimas demandas populares.

Portanto, os contornos constitucionais do Ministério Público se reforçarão na medida em que houver sua inserção efetiva nos debates com a sociedade, cujo estímulo e garantia definem o sentido institucional. Ao percorrer o trajeto demarcado pela Democracia Ambiental, a transformação do Ministério Público abre a possibilidade de sua ampliação de atuação nos direitos socioambientais, garantindo acesso popular às esferas decisórias que, por sua vez, orientam a ação estatal no sentido dos objetivos constitucionais. A democracia, ponto de partida da criação da Nova República, é também o caminho para a consecução das finalidades do país, demandando esforços permanentes em prol da participação popular — dever fundamental do Ministério Público.

## Referências

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. doi: 10.1080/01944366908977225
- Backes, A. L., Azevedo, D. B., & Araújo, J. C. (Org.). (2009). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte*. Edições Câmara dos Deputados.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de política*. Editora Universidade de Brasília.

- Bourdieu, P. (2014). *Sobre o Estado: Cursos no College de France (1989-1992)*. Companhia das Letras.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm)
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)
- \_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)
- Chauí, M. (2019). Breve história da democracia. In M. Chauí, A. C. Mazzeo, V. Fontes, & L. F. Miguel (Eds.). *A democracia pode ser assim: história, formas e possibilidades* (pp. 9–15). Boitempo/SESC.
- Costa Assis, C. (2021). Democracia ambiental e os invisíveis: rompendo as barreiras da exclusão socioambiental. *Cadernos de Derecho Actual*, 15, 352-365. Disponível em: <https://cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/user/setLocale/es?source=%2Findex.php%2Fcadernos%2Farticle%2Fview%2F600>
- Dallari, D. A. (1995). *Elementos de teoria geral do Estado*. Saraiva.
- Fundação Getúlio Vargas. *Democracia participativa*. Atlas FGV, 2020. <https://atlas.fgv.br/verbete/5742>
- Garcia, M. (1985). *O que é constituinte*. Abril Cultural.
- Gaspardo, M. & Santana, L. M. T. (2017). As condições histórico-sociais de exercício da cidadania no Brasil: a cidadania bloqueada.

- In M. Gasparido (Org.). *Globalização e os fundamentos da cidadania* (pp. 273–298). Alameda.
- Hobbes, T. (2003). *O Leviatã*. Martins Fontes.
- Iglésias, F. (1988). *Constituintes e constituições brasileiras* (4. ed.). Brasiliense.
- Lima, F. W. & Leal, C. P. (2022). Democracia ambiental: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista Raízes no Direito*, 11(2), 16–30. doi: 10.37951/2318-2288.2022v11i2.p16-30
- Lima, J. A. O., Passos, E., & Nicola, J. R. (2013). *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Senado Federal.
- Limongi, F. & Weller, L. (2024). *Democracia negociada: política partidária no Brasil da Nova República*. FGV Editora.
- Lopes, J. R. L. (2007). Uma introdução à história social e política do processo. In A. C. Wolkmer (Org.). *Fundamentos de história do direito* (4. ed., pp. 409–440). Del Rey.
- Maluf, S. (2010). *Teoria geral do Estado* (30a. ed.). Saraiva.
- Martins, I. G. S. (2006). *O Estado de Direito e o direito do Estado*. Lex Editora.
- Messias, E. R. (2016). Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental? *Revista da AJURIS*, 43(140), 125–150.
- Miranda, F. C. P. (1981). *O Poder Legislativo*. Fundação Petrônio Portella.
- Morais, L. A. & Freitas, L. S. (2023). Relação democracia e meio ambiente: revisão integrativa da literatura de 1944 a 2019. *Revista Jurídica da UFERSA*, 7(13), 208–237. doi: 10.21708/issn2526-9488.v7.n13.p208-237.2023
- Ruscheinsky, A., Calgaro, C., & Weber, T. (Org.). (2018). *Ética, Direito Socioambiental e Democracia*. EDUCS. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-etica-direito.pdf>
- Sarlet, I. W. & Fensterseifer, T. (2014). Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. *Revista de Direito Ambiental*, 19(73), 47–90.
- Sarlet, I. W. & Fensterseifer, T. (2018). Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, à participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *Novos Estudos Jurídicos*, 23(2), 417–465. doi: 10.14210/nej.v23n2.p417-465
- Sarlet, I. W. & Fensterseifer, T. (2021). *Direito Constitucional Ecológico* (7. ed.). Revista dos Tribunais.

Plácido e Silva, O. J. (2002). *Vocabulário jurídico*. Forense.

Verdú, P. L. (2006). *O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*. Forense.

**Abstract:** This study examines the relationship between the Public Prosecutor's Office (MP) and Environmental Democracy within the democratic rule of law established by the 1988 Brazilian Constitution. It is based on the premise that environmental protection is a fundamental right and that Environmental Democracy, an extension of substantive democracy, depends on the rights of access to information, justice and participation. The MP, as a defender of the legal order and social interests, plays a central role in promoting these rights. Using qualitative methodology and the hypothetical-deductive method, this study includes a case study of the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office (MPF) in Araraquara, based on questionnaires administered to prosecutors. The results show strong recognition of the importance of public participation, although its practical application remains limited. It is concluded that, despite the tension between discourse and practice, the local Federal Public Prosecutor's Office acts as a key agent in the consolidation of an environmentally responsible state.

**Keywords:** Environmental democracy; Public Prosecutor's Office; Participation; Fundamental rights.



# Ministério Público e a promoção da democracia ambiental participativa em São Carlos-SP

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/5

*Luís Gustavo Santos Lazzarini*<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho analisa as possibilidades e desafios quanto ao uso de instrumentos de participação social pelo Ministério Público no município de São Carlos/SP, considerando sua atribuição constitucional para a proteção dos recursos ambientais. A pesquisa foi construída a partir de levantamento de dados e entrevistas, com o intuito de identificar o uso de instrumentos participativos pelo Ministério Público e sua avaliação sobre aspectos positivos e dificuldades. Ao final, o trabalho ressalta a importância do uso de instrumentos participativos no processo de tomada de decisão ambiental pelo Ministério Público, seja para subsidiar acordos e futuras ações judiciais, seja para possibilitar a aprendizagem e conscientização social sobre questões ambientais.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental; Democracia Ambiental; Ministério Público; Participação Social

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 127, reconheceu o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por consequência, esse enquadramento constitucional dotou o Ministério Público de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, além de garantir prerrogativas aos seus membros, como

---

<sup>1</sup> Professor Doutor no curso de Direito no Claretiano Centro Universitário, Harven Agribusiness School e Centro Universitário Central Paulista, Brasil, ORCID 0000-0003-3287-6608.

vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, e impor vedações como a impossibilidade de exercer advocacia ou atividade político-partidária.

A Constituição Federal também tratou das atribuições do Ministério Público, conferindo-lhe legitimidade para atuar não apenas na persecução penal, mas também na defesa de direitos difusos e coletivos, como, por exemplo, na promoção de ações civis públicas e inquéritos civis para a proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente.

Para a efetivação da tutela jurisdicional dos direitos difusos pelo Ministério Público, cabe ressaltar a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985). A ação civil pública consiste em instrumento processual destinado à tutela de direitos relacionados ao meio ambiente, urbanismo, ordem econômica, patrimônio histórico-cultural, honra e dignidade de grupos étnicos e raciais, dentre outros.

Em matéria ambiental, a ação civil pública busca a reparação do dano, por meio da imposição de obrigação de fazer e de não fazer. Caso não seja possível o cumprimento da obrigação, a ação poderá buscar a reparação indenizatória, inclusive com a possibilidade de pedido de indenização por dano moral ambiental coletivo. Caso os pedidos sejam acolhidos judicialmente, eventuais valores arrecadados serão destinados aos Fundos de Direitos Difusos e Coletivos.

Influenciada pela *class action* norte-americana, a ação civil pública é construída com base na substituição processual (ou legitimação extraordinária), por meio da qual um sujeito defende, em juízo, interesse de terceiro. Ou seja, o litígio, e não o sujeito, será submetido ao tribunal, que deverá solucionar a controvérsia.

A lei prevê um rol taxativo de legitimados para a propositura da ação civil pública, sendo o Ministério Público um deles. Caso algum legitimado desista da ação durante sua tramitação, caberá ao Ministério Público a substituição do polo ativo.

A Constituição Federal e a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) também preveem o inquérito civil, atribuindo legitimidade exclusiva ao Ministério Público para sua instauração e trâmite. Trata-se de procedimento administrativo, conduzido pelo Ministério Público, para obtenção de provas materiais de autoria e dos fatos, em subsídio à ação civil pública. Embora não seja condição prévia à propositura da ação civil pública, o inquérito civil é procedimento bastante

utilizado, seja para reunir elementos necessários à adequada instrução para ingressar com ação civil pública, seja para, se o caso, negociar acordos com as partes – os Termos de Ajustamento de Conduta.

Além do inquérito civil, há também o procedimento preparatório, que consiste em procedimento administrativo anterior ao inquérito civil, muitas vezes utilizado para analisar a consistência de denúncias formalizadas ao Ministério Público.

A partir desta síntese teórica, é possível analisar a atuação do Ministério Público no município de São Carlos, bem como identificar o uso de instrumentos de participação social na tomada de decisão relacionada a questões ambientais e avaliar limites e possibilidades.

De fato, diversas normas ambientais brasileiras possuem instrumentos de participação social, refletindo uma tendência de ampliação de espaços participativos e absorção de novos atores institucionais no debate político e, também, uma reação ao caráter centralizador que marcava o processo de formulação e execução de políticas públicas<sup>2</sup>. Por isso, como observam Celso Maran de Oliveira e outros<sup>3</sup>, a solução para a degradação ambiental requer, necessariamente, o aprimoramento da forma política democrática, pois há clara vinculação entre problemas ambientais e falta práticas participativas.

O Ministério Público do Estado de São Paulo possui duas promotorias no município de São Carlos – cível e criminal. No âmbito cível estão inseridos temas relacionados a direitos difusos e coletivos, como habitação e urbanismo e meio ambiente, que são atribuição da 7ª e 9ª Promotorias de Justiça.

A pesquisa realizada no âmbito do CEDA – Centro de Estudos em Democracia Ambiental, financiada pela FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, teve duas etapas, a saber: (i) busca de dados sobre os procedimentos administrativos que tramitaram no Ministério Público em São Carlos entre 2016 e 2023 com discussão sobre meio ambiente e urbanismo e (ii) realização de entrevistas

---

<sup>2</sup> Lazzarini, L. G. S. (2024). Políticas ambientais e participação social: desafios e propostas de calibragem de espaços participativos a partir dos Comitês de Bacias Hidrográficas. *Revista de Direito Ambiental*, 29(113), 25–49, p. 29.

<sup>3</sup> Oliveira, C. M., Moraes, T. V., Britto, M., Albuquerque, C., Sousa, M. C. C., & Ribeiro, E. P. Q. (2024). Participação democrática ambiental: contribuição do Fórum de Cidadãos Participantes para mudança de modelo de audiências públicas. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, 96, 339–360, p. 341.

com Promotores de Justiça responsáveis pelas 7ª e 9ª Promotorias de Justiça, para analisar a utilização de instrumentos participativos nos procedimentos sob sua responsabilidade.

A primeira etapa da pesquisa buscou identificar os procedimentos administrativos que tramitaram no Ministério Público em São Carlos entre 2016 e 2023. Para tanto, foi utilizada a plataforma “Consulta de Procedimentos” do site do Ministério Público (<https://sis.mpsp.mp.br/consultaprocessual/inqueritos-civis/>), com a identificação do município, período e temas (meio ambiente e habitação e urbanismo).

A pesquisa informou a tramitação de 384 procedimentos no período. Perante a 7ª Promotoria de Justiça tramitaram 176 procedimentos, sendo que atualmente 76 encontram-se ativos. Perante a 9ª Promotoria de Justiça tramitaram 208, sendo que atualmente 70 estão ativos.

A análise preliminar destes dados permite concluir que ambas as Promotorias de Justiça têm destacada atuação em matéria ambiental e urbanística, por meio de inquéritos civis e procedimentos preparatórios sobre flora (incluindo as áreas protegidas pelo Código Florestal), fauna, poluição, ordem urbanística, parcelamento do solo urbano, dentre outros temas. Esta constatação mostra que o perfil de atuação do Ministério Público tem se tornado cada vez mais diversificado e equilibrado, refletindo uma ampliação da percepção do órgão sobre a extensão de suas competências, o que fortalece sua atuação na promoção da justiça social e ambiental.<sup>4</sup>

A segunda etapa da pesquisa consistiu na realização de entrevistas com os Promotores de Justiça atualmente responsáveis pelas 7ª e 9ª Promotorias de Justiça, para, considerando a atuação identificada pelos dados coletados, relacionar a atuação do Ministério Público e a prática da democracia participativa ambiental por meio de instrumentos participativos, tais como audiências públicas, consultas e reuniões.

O questionário foi construído a partir de cinco pilares: (i) informações gerais sobre o Promotor de Justiça e sua percepção sobre a participação social em discussões ambientais; (ii) impressões sobre o envolvimento da população em procedimentos administrativos ambientais;

---

<sup>4</sup> Sousa, I. C. N. et. al. (2024). Panorama quantitativo e descritivo da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na proteção ambiental em São Carlos (2016-2023). *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 50, 113–131.

(iii) procedimentos aplicados antes, durante e após a realização dos instrumentos participativos; (iv) informações sobre os participantes dos eventos; (v) vantagens e desvantagens dos instrumentos participativos e (vi) níveis de participação popular.

A partir dos resultados obtidos por meio do questionário, é possível observar que há interesse do Ministério Público em aplicar instrumentos participativos em processos administrativos com discussões sobre meio ambiente, sendo o principal deles as audiências públicas. Além disso, considerando a quantidade de procedimentos administrativos que tramitaram durante o período pesquisado e, em paralelo, a falta de treinamentos e capacitação para os membros do Ministério Público acerca dos instrumentos participativos, conclui-se que há possibilidade para maior inclusão da participação social nos debates sobre temas ambientais.

Nesse sentido, os dados obtidos permitem ressaltar os aspectos positivos da participação social em discussões ambientais, como a possibilidade de coleta de mais informações e relatos sobre o problema ambiental e construção de apoio para eventual negociação de acordo ou futura ação judicial.

Também chama atenção que os instrumentos participativos têm potencial de conscientização, empoderamento e aprendizagem social sobre temas em matéria ambiental. Segundo Pedro Jacobi e outros<sup>5</sup>, a aprendizagem social propõe um espaço de práticas coletivas baseadas na informação, conhecimento e atividades em rede para trabalhar em problemas comuns.

Aprendizagem Social refere-se a um conjunto de ações que estimulam as pessoas a mudarem suas práticas, gerindo processos ambientais mais sustentáveis, tanto socialmente como economicamente. Combina também informação e conhecimentos, assim como capacitação, motivação e estímulos para a mudança de atitudes. No contexto da gestão da água, Aprendizagem Social também se refere às habilidades adquiridas para participar de processos de negociação e avanço para ação compartilhada e concertada.

---

<sup>5</sup> Jacobi, P. R. et. al. (2012). Aprendizagem social e plataformas de agentes múltiplos (multi-agentes) como instrumentos para o aprimoramento da participação social na governança da água. In P. R. Jacobi, E. M. Moretto, L. C. Beduschi Filho, & P. A. Sinisgalli (Orgs.). *Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais* (pp. 15–31). Annablume, p. 20.

Os desafios para a implementação dos instrumentos participativos relatados durante a pesquisa coincidem com dificuldades que podem observadas em outros espaços participativos, como a falta de interesse da população e a falta de certeza quanto à implementação das decisões discutidas na arena de discussões. Sem dúvidas, este é um desafio que precisa ser ponderado quando se discute a participação social em políticas públicas, cuja resposta não depende apenas de soluções jurídicas. Phil Macnaghten<sup>6</sup> identifica como possíveis causas para estes problemas a falta de transparência e de confiança nos governos e em outras instituições, a incompatibilidade entre a escala temporal do processo político e a do processo ambiental, e o reconhecimento, pelas pessoas, de que assuntos ambientais são complexos e incertos. Também é importante a impressão de que o comportamento individual é pouco relevante para a solução de um problema global.

Uma das saídas para o enfrentamento destas dificuldades, e que foi relatada durante a pesquisa, é a necessidade de ampliação dos meios de comunicação, seja para cumprimento de objetivos de transparência e *accountability*, seja para estimular maior adesão da sociedade civil para o debate sobre questões ambientais.

Também é relevante a preocupação com relação à falta de presença de especialistas durante a aplicação dos instrumentos participativos, o que poderia contribuir para a melhoria na qualidade dos debates. Embora a informação ambiental tenha um caráter essencialmente técnico<sup>7</sup>, os espaços participativos dependem de arranjos que facilitem a compreensão dos assuntos debatidos, para que a sociedade civil consiga identificar possibilidades e riscos e, assim, participar da decisão de forma livre e consentida.

Por fim, outra questão importante relatada na pesquisa é o momento de aplicação dos instrumentos participativos. A pesquisa mostrou que o momento ideal para a aplicação destes instrumentos seria a fase anterior à instauração dos inquéritos civis e ações civis públicas. Estes momentos são cruciais para que o Ministério Público reúna

---

<sup>6</sup> Macnaghten, P. (2003). Embodying the environment in everyday life practices. *The Sociological Review*, 51(1), 63–84.

<sup>7</sup> Machado, P. A. L. (2018). *Direito à Informação e Meio Ambiente* (2. ed.). Malheiros, p. 94.

informações relevantes com a sociedade civil e, também, promova o debate sobre assuntos ligados à questão ambiental.

Em suma, a pesquisa permitiu verificar a possibilidade de utilização de instrumentos de participação social pelo Ministério Público, dentro de seu papel constitucional de proteção dos recursos ambientais. O uso de instrumentos participativos pelo Ministério Público, como audiências públicas, consultas e reuniões, dentre outros, contribui no processo de tomada de decisão ambiental, seja para subsidiar acordos, seja para a propositura de demandas judiciais. Além disso, a inclusão da sociedade civil em espaços institucionais que debatem questões ambientais potencializa a conscientização e a aprendizagem social, contribuindo para o fortalecimento da democracia ambiental.

## Referências bibliográficas

- Jacobi, P. R., Moretto, E. M., Beduschi, L. C., & Sinisgalli, P. A. (2012). Aprendizagem social e plataformas de agentes múltiplos (multi-agentes) como instrumentos para o aprimoramento da participação social na governança da água. In P. R. Jacobi, E. M. Moretto, L. C. Bedruschi Filho, & P. A. Sinisgalli (Orgs.). *Aprendizagem Social na Gestão Compartilhada de Recursos Hídricos: desafios, oportunidades e cooperação entre atores sociais* (pp. 15–31). Annablume.
- Lazzarini, L. G. S. (2024). Políticas ambientais e participação social: desafios e propostas de calibragem de espaços participativos a partir dos Comitês de Bacias Hidrográficas. *Revista de Direito Ambiental*, 29(113), 25–49.
- Machado, P. A. L. (2018). *Direito à Informação e Meio Ambiente* (2. ed.). Malheiros.
- Macnaghten, P. (2003). Embodying the environment in everyday life practices. *The Sociological Review*, 51(1), 63–84. doi: 10.1111/1467-954X.00408
- Oliveira, C. M., Moraes, T. V., Britto, M., Albuquerque, C., Sousa, M. C. C., & Ribeiro, E. P. Q. (2024). Participação democrática ambiental: contribuição do Fórum de Cidadãos Participantes para mudança de modelo de audiências públicas. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, 96, 339–360.

Sousa, I. C. N., Albuquerque, C., Sousa, M. C. C., & Oliveira, C. M. (2024). Panorama quantitativo e descritivo da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na proteção ambiental em São Carlos (2016-2023). *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 50, 113–131. doi: 10.14195/2182-2387\_50\_5

**Abstract:** This study analyses the opportunities and challenges surrounding the use of social participation tools by the Brazilian Public Public Ministry in the municipality of São Carlos, São Paulo, considering its constitutional mandate to protect environmental resources. The research was based on data collection and interviews, with the aim of identifying the Public Ministry use of participatory tools and its assessment of their positive aspects and difficulties.

The study highlights the importance of using participatory instruments in the environmental decision-making process by the Public Ministry, whether to inform settlements and future legal actions, or to facilitate learning and raise social awareness on environmental issues.

**Keywords:** Environmental Law; Environmental Democracy; Public Prosecutor's Office; Social Participation

# Audiência Pública no curso de procedimento ministerial e processo judicial: atuação do Ministério Público de São José do Rio Pardo

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/6

*Celso Maran de Oliveira*<sup>1</sup>

**Resumo:** O capítulo analisa a audiência pública realizada em 31 de março de 2025 na Câmara Municipal de São José do Rio Pardo e seus desdobramentos em procedimento ministerial e processo judicial, à luz do referencial da democracia ambiental e do projeto de pesquisa “Ministério Público e promoção de mecanismos participativos”. Adota abordagem qualitativa, em estudo de caso, com base em documentos oficiais, peças ministeriais e judiciais, gravação integral da audiência e registros das reuniões posteriores, sistematizados em quadros analíticos. Mostra-se como o Ministério Público atuou como ator-ponte entre Estado e cidadãos, organizando um ciclo participativo que inclui audiência pública, quatro reuniões de escuta e deliberação, revisão técnica do projeto de viaduto, suspensão de pagamentos e de ação judicial, bem como o planejamento de nova audiência com votação popular. Argumenta-se que a tríade participação–deliberação–sustentabilidade estrutura uma nova governança democrática ambiental em escala local.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Democracia ambiental. Audiência pública. Participação social. Governança democrática

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. Líder do Centro de Estudos em Democracia Ambiental da Universidade Federal de São Carlos. ORCID 0000-0002-6442-3614.

## 1. Introdução

A democracia ambiental pode ser compreendida, na literatura contemporânea, em diálogo estreito com a democracia deliberativa, ao enfatizar inclusão substantiva e a capacidade epistêmica cidadã para deliberar sobre bens comuns ambientais; ao mesmo tempo, é situada, junto da democracia ecológica, como ideal-tipo no espectro do nexa democracia-ambiente (Pickering, Bäckstrand & Schlosberg, 2020; Pommier, 2022).

Nessa perspectiva, os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça deixam de ser meros instrumentos procedimentais para constituírem pilares de um novo constitucionalismo ecológico, orientado à proteção de direitos difusos e à redistribuição do poder decisório entre instituições e sociedade civil (Parola, 2009; Lee, 2023). A deliberação ambiental, contudo, só se concretiza quando há condições institucionais para equilibrar assimetrias de voz e assegurar que grupos afetados possam influenciar de modo significativo o curso das políticas públicas (Dodge, 2009).

O Ministério Público (MP) brasileiro ocupa posição singular nesse arranjo democrático. Dotado de autonomia e legitimidade constitucionais, previsto no artigo 129 da Constituição de 1988 como defensor de direitos difusos e coletivos, o MP pode atuar como verdadeiro ator-ponte entre o Estado e os cidadãos, fomentando arenas participativas, prevenindo judicializações prematuras e induzindo políticas públicas dialogadas. Ao articular-se com a sociedade civil, sua atuação extrapola a função estritamente litigiosa e passa a incorporar dimensões normativas e pedagógicas, contribuindo para a construção de legitimidade democrática da ação estatal (Banik, 2022; Ma, 2025; Arantes, 2002).

É nesse marco teórico que se insere este capítulo, dedicado a analisar a audiência pública realizada em 31 de março de 2025 na Câmara Municipal de São José do Rio Pardo e seus desdobramentos em procedimento ministerial e processo judicial. Parte-se de um problema central: em que medida, e por quais mecanismos, a atuação do MP pode transformar um conflito urbano-ambiental (no caso, em torno de um projeto de viaduto) em processo de deliberação pública capaz de redesenhar a própria política de mobilidade do município? A hipótese que orienta a análise é a de que, quando o MP assume papel de mediador extrajudicial e organizador de espaços participativos, a audiência

pública deixa de ser evento pontual para converter-se em eixo de um ciclo decisório mais amplo, articulando participação, deliberação e sustentabilidade.

O capítulo está vinculado ao projeto de pesquisa “Ministério Público e promoção de mecanismos participativos”<sup>2</sup>, desenvolvido pelo Centro de Estudos em Democracia Ambiental da Universidade Federal de São Carlos (CEDA/UFSCar) e Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra (IJ/UC), que investiga, em perspectiva quali-quantitativa e comparada, a atuação do MP na promoção de mecanismos de participação social em matéria ambiental e urbanística. Nesse contexto mais amplo, o caso de São José do Rio Pardo constitui um estudo de caso aprofundado, articulado a outras comarcas paulistas e à experiência do Ministério Público de Portugal na comarca de Coimbra, permitindo observar em escala local as potencialidades e limites da democracia ambiental contemporânea (Pateman, 1992; Habermas, 1997; Bonavides, 2001; CEPAL, 2018).

A investigação adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, estruturada como estudo de caso da atuação do MP de São José do Rio Pardo no contexto da audiência pública realizada em 31 de março de 2025 e de seus desdobramentos em procedimento ministerial e processo judicial. O caso foi selecionado no âmbito do projeto de pesquisa acima mencionado, por representar uma situação em que mecanismos participativos foram acionados de forma encadeada (audiência pública, reuniões de escuta, consultas informais e negociação processual), permitindo observar em detalhe a conversão de conflito em cooperação institucional.

Foram utilizados, como principais fontes empíricas: (a) documentos oficiais produzidos pela Câmara Municipal e pelo Executivo local (atas, convocações, estudos técnicos viários, decisões administrativas); (b) peças do procedimento ministerial e do processo judicial correlato, incluindo despachos, petições e decisões que registram a atuação do MP; (c) observação participante do pesquisador na audiência pública, registrada em notas de campo detalhadas logo após o evento, com foco em dinâmicas de interação e deliberação não capturadas nas gravações

---

<sup>2</sup> Processo FAPESP nº 2022/14235-9. “As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP”.

oficiais; e (d) a gravação integral da audiência pública disponibilizada no canal oficial da Câmara no YouTube, bem como as apresentações e materiais utilizados durante o evento. Esses materiais foram sistematizados em quadros analíticos, que sintetizam as reuniões realizadas, os resultados institucionais alcançados e a relação entre o caso concreto e os objetivos do projeto de pesquisa.

A análise dos dados seguiu procedimentos de leitura analítica e categorização temática, orientados pelo referencial da democracia ambiental e pelos indicadores construídos no projeto FAPESP, tais como: papel do MP como agente facilitador da participação, instrumentos participativos acionados, efetividade da participação (amplitude, representatividade, intervenção técnica, consideração de propostas), interação entre deliberação e decisão e impactos na formulação de políticas públicas. A partir dessas categorias, buscou-se reconstruir o encadeamento do processo participativo, identificar momentos de inflexão institucional e avaliar em que medida a atuação do MP contribuiu para redesenhar a política de mobilidade urbana em São José do Rio Pardo

Do ponto de vista da organização interna, após esta introdução o capítulo apresenta a inserção do MP de São José do Rio Pardo no projeto de pesquisa e no contexto normativo da democracia ambiental brasileira; em seguida, descreve-se a audiência pública, o ciclo de reuniões subsequentes e os principais resultados institucionais obtidos, com apoio em quadros sintéticos; na sequência, procede-se à análise e discussão dos achados à luz do referencial teórico e dos indicadores do projeto FAPESP; por fim, apresentam-se as considerações finais, nas quais se discutem contribuições, limites e desdobramentos da experiência para a compreensão do papel do MP na promoção de uma nova governança democrática ambiental.

## **2. Inserção do Ministério Público de São José do Rio Pardo no Projeto de Pesquisa sobre Mecanismos Participativos**

Este capítulo está inserido no âmbito do projeto de pesquisa “Ministério Público e promoção de mecanismos participativos”, desenvolvido pelo Centro de Estudos em Democracia Ambiental da Universidade Federal de São Carlos (CEDA/UFSCar) e Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra (IJ/UC). O projeto visa analisar a atuação

do MP na promoção da participação social, em especial a participação ambiental cidadã, por meio de instrumentos como reuniões, audiências públicas e consultas públicas. A investigação abrange comarcas do Estado de São Paulo, incluindo São José do Rio Pardo, buscando compreender como o MP contribui para o fortalecimento da democracia participativa ambiental.

A pesquisa é baseada em um referencial teórico robusto, que trata da democracia participativa e deliberativa enquanto modelos complementares para ampliar o protagonismo da população nos processos decisórios (Pateman, 1992; Habermas, 1997; Bonavides, 2001). A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à participação popular direta e estabelece o MP como defensor dos direitos difusos e coletivos, incluindo a tutela do meio ambiente (Brasil, 1988, art. 129, III). O projeto propõe uma análise quali-quantitativa dos mecanismos de participação usados pelo MP e avalia sua efetividade a partir de indicadores jurídicos e sociais (Farias et al., 2022; Vianna et al., 2014).

No contexto de São José do Rio Pardo, o MP Estadual em geral tem utilizado instrumentos participativos para intensificar o envolvimento da população em disputas, termos de ajustamento de conduta e proposição de políticas públicas ambientais, apesar de reconhecer que a participação efetiva ainda é incipiente e necessita ser ampliada (Mazzilli, 2018; Mirra, 2010). O projeto também promove um estudo comparativo com o MP de Portugal na comarca de Coimbra, que atua com modelos e estruturas legais distintas, enriquecendo as possibilidades de circulação de modelos e boas práticas entre os dois países (Portugal, 2019; Agostini, 1990).

A fundamentação teórica do projeto inclui autores clássicos e contemporâneos que discutem a importância da participação como condição para uma democracia efetiva, destacando a função normativa e pedagógica do MP na promoção da cidadania e da justiça ambiental (Arnstein, 2002; Evans, 2013; Arantes, 2002; Britto & Oliveira, 2021). A investigação também dialoga com a agenda internacional de direitos ambientais, a exemplo do Acordo de Escazú, que reforça o compromisso com mecanismos de participação pública e acesso à justiça ambiental na América Latina (CEPAL, 2018).

Por fim, espera-se que a análise aprofundada da realidade de São José do Rio Pardo, vinculada ao referencial teórico e comparações internacionais, ofereça subsídios para fortalecer a atuação do MP como

protagonista da democracia participativa ambiental, contribuindo para a formulação de políticas mais inclusivas e sustentáveis.

### **3. Apresentação da Audiência Pública na Câmara Municipal de São José do Rio Pardo, seus desdobramentos, e relação com o projeto de pesquisa “Ministério Público e promoção de mecanismos participativos”**

No dia 31 de março de 2025, foi realizada uma audiência pública na Câmara Municipal de São José do Rio Pardo, estado de São Paulo, com o objetivo de apresentar e discutir o estudo técnico sobre o trânsito e as soluções viárias no cruzamento das Avenidas Belmonte e Maria Aparecida Salgado Braghetta Perimetral, uma área de grande fluxo e risco potencial na cidade. O evento, conduzido no Salão Nobre Francisco Escobar e Sala das Sessões da Câmara, contou com ampla divulgação prévia nos canais oficiais do município e veículos da imprensa local, garantindo a participação presencial e virtual da população.

A audiência contou com a presença da totalidade dos vereadores, do chefe do poder executivo local, do promotor de justiça, do secretário municipal de obras e serviços, do técnico responsável pela empresa de engenharia de trânsito, além de cerca de 500 participantes, sendo aproximadamente 110 presencialmente e o restante via transmissão online pelos canais oficiais da Câmara Municipal. Essa inclusão digital ampliou significativamente a participação popular, garantindo transparência e acesso público ao debate. A audiência pública ocorreu em dia de semana, no período noturno e durou cerca de 150 minutos.

O estudo apresentado identificou que o cruzamento em questão apresenta elevado fluxo de veículos, especialmente conectando as regiões centro-oeste e central, onde se concentram os principais equipamentos públicos, e opera em condições que indicam o pior nível de serviço. Além disso, o local foi apontado como de alto risco para acidentes, envolvendo tanto pedestres quanto outras categorias de usuários da via, especialmente nos horários de pico.

Durante a audiência, as autoridades enfatizaram a importância do espaço como instrumento democrático para aproximar técnicos do poder público e cidadãos interessados. O prefeito municipal ressaltou que a audiência pública é essencial para que moradores conheçam as análises técnicas e possam contribuir com sugestões para a melhoria do

trânsito e da segurança local. O promotor de justiça destacou o papel do Ministério Público como garantidor das decisões públicas baseadas no diálogo e na transparência.

O evento também foi marcado por uma rodada de perguntas e manifestações, nas quais vereadores, munícipes e internautas puderam expor suas opiniões e apresentar propostas. O presidente da Câmara destacou o sucesso do debate democrático promovido e a efetiva participação popular, reconhecendo a audiência como instrumento legítimo de promoção do diálogo entre os poderes e a sociedade civil.

Posteriormente, o Executivo municipal manteve um ciclo participativo aberto com a realização de reuniões de escuta pública e deliberação, reafirmando o compromisso com a transparência e o diálogo contínuo com a população. Este processo participativo demonstrou a efetividade da audiência pública como mecanismo para a transformação das demandas sociais em políticas públicas, consolidando a atuação do MP como ator facilitador da democracia ambiental e participação cidadã na comarca de São José do Rio Pardo.

A íntegra da audiência pública está disponível para acesso público no canal oficial da Câmara Municipal de São José do Rio Pardo no YouTube<sup>3</sup>, fortalecendo a abertura e a prestação de contas deste importante processo democrático.

Após a audiência pública realizada em 31 de março de 2025 na Câmara Municipal de São José do Rio Pardo, o Executivo local deu sequência ao processo de diálogo aberto com a população, consolidando um ciclo participativo institucionalizado. Esse conjunto de reuniões teve por objetivo dar continuidade à escuta pública, à deliberação e à construção coletiva das soluções viárias discutidas na audiência, confirmando o MP como um agente facilitador do diálogo e da democracia ambiental.

Foram realizadas quatro reuniões oficiais registradas em atas, acompanhadas de perto pelo MP, que atuou para garantir a transparência e a efetividade do processo participativo. O quadro 1 sintetiza as quatro reuniões realizadas após a audiência pública de 31 de março de 2025, destacando os atores envolvidos, instrumentos participativos aciona-

---

<sup>3</sup> Câmara Municipal de São José do Rio Pardo (2025, 31 Mar.). *Audiência Pública sobre solução viária no cruzamento das Avenidas Belmonte e Perimetral*. [YouTube] <https://www.youtube.com/live/AvIzrVfvtYc?si=Ghjc3kiS7eXrAp1z>

dos, encaminhamentos registrados, impactos no processo decisório e a relação direta de cada etapa com os objetivos do projeto de pesquisa.

**Quadro 1.** Síntese das reuniões participativas em São José do Rio Pardo com destaque para instrumentos, encaminhamentos e vinculação ao projeto de pesquisa

Nº da Reunião	Data	Atores Envolvidos <sup>4</sup>	Instrumentos Participativos Acionados <sup>5</sup>	Principais Encaminhamentos <sup>6</sup>	Impactos no Processo Decisório <sup>7</sup>	Relação com o Projeto de Pesquisa <sup>8</sup>
1	08/04/2025	Executivo, Ministério Público	Escuta pública institucionalizada	Formalização do espaço de escuta, compromisso de continuidade, mesmo sem munícipes	Transparência reforçada, estruturação do ciclo participativo	Demonstra abertura institucional e disposição à deliberação
2	09/04/2025	Executivo, MP, cidadãos (2)	Apresentação e registro de proposta popular	Proposta do pilar central acolhida e enviada para avaliação técnica pela empresa	Diálogo técnico-social e trânsito de demandas para decisão técnica	Acolhimento das propostas cidadãos, legitimidade participativa
3	15/04/2025	Prefeito, secretários, cidadãos (3)	Discussão colaborativa e apresentação coletiva	Diversos itens de reconfiguração viária elencados, enviados para análise especializada	Ampliação do escopo da deliberação, fortalecimento da governança ativa	Consolida metodologia participativa deliberativa
4	17/04/2025	Executivo, Legislativo, MP, munícipes	Nova rodada de escuta pública e planejamento	Consolidação de proposições, preparação para nova audiência pública	Continuidade do processo, institucionalização do ciclo deliberativo	Confirma participação sistemática e institucionalizada

Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>4</sup> Atores envolvidos: Identificam as instituições e grupos sociais presentes em cada etapa do processo participativo.

<sup>5</sup> Instrumentos participativos acionados: Referem-se aos mecanismos formais e informais utilizados para garantir a participação, conforme definido pelo projeto de pesquisa.

<sup>6</sup> Principais encaminhamentos: Registram as decisões e ações definidas em cada reunião, com destaque para o trânsito entre participação cidadã e decisão técnico-administrativa.

<sup>7</sup> Impactos no processo decisório: Demonstram como cada etapa afetou a transformação do conflito em cooperação e influenciou políticas públicas.

<sup>8</sup> Relação com o projeto de pesquisa: Conecta os achados empíricos aos objetivos centrais do projeto, evidenciando a promoção do MP como facilitador da democracia ambiental e da participação social efetiva.

Na primeira reunião, em 8 de abril, foi aberta oficialmente a escuta pública para sugestões ao projeto viário, embora não tenha havido comparecimento de munícipes nesta ocasião. Ainda assim, a reunião foi mantida para reafirmar o compromisso do Executivo com a transparência e a abertura do espaço democrático, demonstrando disposição para a institucionalização permanente do diálogo.

Na segunda reunião, em 9 de abril, contou com a participação de representantes do Executivo e de dois munícipes, que apresentaram a proposta popular de substituição da parede de terra armada por um pilar central de concreto armado. Essa alteração técnica visava permitir a passagem simultânea de pedestres e veículos sob o elevado, além de reduzir o impacto urbano gerado pela estrutura originalmente projetada. A proposta foi encaminhada para a empresa contratada realizar uma avaliação técnica de viabilidade, evidenciando o acolhimento institucional e o diálogo entre cidadãos e poder público.

A terceira reunião, ocorrida no dia 15 de abril, contou com a presença do prefeito, secretários municipais e três munícipes, que apresentaram um conjunto mais elaborado de propostas para reconfiguração viária. Dentre elas, destacaram-se o alargamento da Avenida Belmonte, a proibição do estacionamento em uma das laterais da via, a reorientação do fluxo viário em ruas adjacentes, o prolongamento da Avenida Mascarenhas e a presença da Guarda Municipal em horários de pico para aumentar a segurança. Essas propostas foram encaminhadas para análise técnica em mobilidade e engenharia, com previsão de retorno após parecer, consolidando o fortalecimento da governança colaborativa e a legitimidade técnica participativa.

A quarta reunião, realizada em 17 de abril, foi preparada como uma nova rodada de escuta pública para consolidar as propostas e preparar a próxima audiência pública, demonstrando o esforço de institucionalizar um ciclo deliberativo permanente envolvendo Executivo, Legislativo, MP e a sociedade civil. Esse processo mostrou que a participação popular não se esgota na audiência, mas se desdobra em encontros sistemáticos, fortalecendo a governança democrática e ampliando as possibilidades de elaboração conjunta de políticas públicas sustentáveis e justas.

Esse ciclo participativo evidenciou importantes aspectos empíricos da atuação do MP como agente facilitador da participação social

e promotora de inquéritos civis extrajudiciais, além de demonstrar a eficácia dos mecanismos participativos na transformação dos conflitos em cooperação e na efetiva influência das propostas cidadãs nas decisões públicas. O processo colaborativo evidenciou também avanços na transparência, acesso à justiça e monitoramento social, mostrando-se como um modelo inovador exportável e replicável em outras comarcas e contextos.

Esse conjunto de encontros consolidou um novo paradigma de governança democrática ambiental em São José do Rio Pardo, com o MP desempenhando papel central na articulação do diálogo entre governo e cidadãos, promovendo a cultura da deliberação, do respeito à diversidade de opiniões e da sustentabilidade.

A audiência pública realizada na Câmara Municipal de São José do Rio Pardo resultou em um processo participativo que se desdobrou em diversas ações concretas e avanços institucionais. Entre os principais resultados destacam-se: abertura formal pelo Executivo para a apresentação de alternativas pela população; recebimento e acolhimento de projetos dos cidadãos, tanto durante a audiência pública quanto em reuniões posteriores; realização de reuniões entre Executivo e municípios; suspensão do pagamento do projeto do viaduto, viabilizando análise técnica das propostas populares; encaminhamento dessas propostas para avaliação pela empresa contratada; consideração de alternativas viáveis pelo governo; contato direto com técnicos especializados em mobilidade; suspensão de ação judicial por 90 dias para desenvolvimento de política pública; e planejamento de possível nova audiência pública com votação popular, a ser organizada sob supervisão do Ministério Público.

O quadro 2 sintetiza os principais resultados alcançados pela audiência pública realizada na Câmara Municipal de São José do Rio Pardo e seus desdobramentos institucionais.

Os dados evidenciam como o processo participativo transformou conflito em cooperação, convertendo demandas cidadãs em ações concretas de política pública, com centralidade da atuação do Ministério Público como facilitador do diálogo democrático ambiental.

**Quadro 2.** Resultados e desdobramentos institucionais da audiência pública

Nº	Resultado Alcançado <sup>9</sup>	Descrição e Contexto <sup>10</sup>	Atores Envolvidos <sup>11</sup>	Impacto na Democracia Ambiental <sup>12</sup>
1	Abertura formal para alternativas	Executivo municipal abriu espaço institucional para apresentação de soluções alternativas pela população	Prefeitura, Câmara, Municípes	Legitimação da participação cidadã como fonte de decisão pública
2	Acolhimento de projetos cidadãos	Recebimento e registro formal de propostas apresentadas durante a audiência e em reuniões posteriores	Executivo, MP, Cidadãos	Reconhecimento da capacidade técnica e política da população
3	Realização de reuniões participativas	Ciclo de quatro reuniões de escuta, deliberação e negociação entre governo e municípes	Prefeitura, MP, Comunidade	Institucionalização do diálogo e fortalecimento da governança colaborativa
4	Suspensão do pagamento do viaduto	Interrupção temporária do pagamento ao contratado, viabilizando análise técnica das propostas populares	Prefeitura, Secretaria de Obras	Demonstração de disposição política de considerar alternativas
5	Encaminhamento para avaliação técnica	Envio das propostas populares à empresa de engenharia para parecer especializado	Executivo, Empresa Contratada	Tradução de demandas sociais em linguagem técnica-administrativa
6	Consideração de propostas viáveis	Identificação e aceitação pelo governo de alternativas tecnicamente viáveis e alinhadas com demandas	Prefeitura, Secretários, Técnicos	Efetividade da participação; influência concreta nas decisões públicas
7	Contato com especialistas em mobilidade	Articulação com técnicos especializados em políticas de mobilidade urbana para refinamento das soluções	Executivo, Consultores, MP	Qualificação técnica do processo participativo
8	Suspensão de ação judicial (90 dias)	Decisão do Ministério Público de suspender ação civil pública para construção consensual de política pública	MP, Judiciário, Executivo	Transição de conflito judicial para deliberação consensual e colaborativa
9	Planejamento de nova audiência pública	Agendamento de audiência subsequente com votação popular sobre as alternativas refinadas, sob supervisão do MP	Câmara, MP, Comunidade	Consolidação de ciclo permanente de participação e controle social

Fonte: Elaborado pelo autor

<sup>9</sup> Resultado Alcançado: Síntese descritiva de cada avanço institucional obtido a partir da audiência pública e seu ciclo participativo subsequente.

<sup>10</sup> Descrição e Contexto: Detalhamento do resultado, situando-o no processo mais amplo de transformação de conflito em cooperação.

<sup>11</sup> Atores Envolvidos: Identificação das instituições, órgãos públicos e grupos sociais que participaram da consecução de cada resultado.

<sup>12</sup> Impacto na Democracia Ambiental: Análise reflexiva sobre como cada resultado contribui para o fortalecimento da participação cidadã, da transparência, do controle social e da sustentabilidade em nível local.

O quadro 3 estabelece a conexão entre a experiência empírica documentada em São José do Rio Pardo e os objetivos, hipóteses e indicadores do projeto de pesquisa supra mencionado. O quadro demonstra como o caso local materializa os conceitos teóricos e as estratégias metodológicas previstos no projeto, oferecendo evidências concretas sobre a atuação do MP como agente facilitador da democracia ambiental deliberativa.

**Quadro 3.** Relação entre o caso de São José do Rio Pardo e o projeto de pesquisa FAPESP

Elemento do Projeto FAPESP	Evidência Empírica em São José do Rio Pardo
Papel do MP como promotor da democracia ambiental	Atuação do MP como mediador entre Executivo, Legislativo, técnicos e cidadãos, organizando e supervisionando audiência pública, reuniões de escuta e planejamento de nova audiência com votação popular.
Objetivo geral: analisar o MP como agente facilitador da participação social	MP induziu abertura formal do Executivo para apresentação de alternativas populares, estimulou a escuta pública qualificada e promoveu a incorporação de propostas cidadãos no processo decisório.
Hipótese sobre capacidade de transformar conflito em cooperação	Conflito inicial em torno do projeto do viaduto foi convertido em processo cooperativo, com suspensão de pagamento, revisão técnica conjunta, encaminhamento para avaliação especializada e planejamento de próximas etapas participativas.
Uso de mecanismos participativos (variável/instrumento de análise)	Realização de audiência pública (31 de março), consultas informais, ciclo de quatro reuniões de escuta e deliberação, e previsão de nova audiência pública com votação popular, sob supervisão do MP.
Indicadores de efetividade da participação (amplitude, representatividade, intervenção técnica, consideração de propostas)	Acolhimento de projetos dos cidadãos; consideração de alternativas viáveis pelo governo; contato direto com técnicos especializados em mobilidade urbana; suspensão de ação judicial por 90 dias para elaboração de política pública; propostas populares encaminhadas à empresa contratada.
Dimensão normativa e pedagógica da atuação do MP	Caso demonstra o MP como referência institucional de transparência, educação para participação cidadã e fortalecimento da cultura de controle social e engajamento democrático.
Contribuição para os objetivos específicos e resultados esperados do projeto	Caso oferece evidências empíricas para testar e validar os indicadores metodológicos do projeto; refinar a tipologia de instrumentos participativos; e produzir referências replicáveis em outras comarcas e contextos institucionais.

Fonte: Elaborado pelo autor

Esta estrutura permite visualizar a correspondência entre a teoria e a prática, confirmando que a experiência de São José do Rio Pardo não é um caso isolado, mas uma manifestação concreta dos processos de democracia ambiental que o projeto de pesquisa busca compreender, analisar e disseminar.

Os resultados da experiência em São José do Rio Pardo confirmam as hipóteses centrais do projeto, demonstrando que o Ministério Público desempenha um papel inovador e transformador na promoção da democracia ambiental, atuando não apenas na esfera litigiosa, mas também como mediador extrajudicial e facilitador de processos participativos que fortalecem o Estado Democrático de Direito. Os mecanismos participativos, quando articulados e supervisionados por instituições como o Ministério Público, mostram capacidade real de converter conflitos socioambientais em cooperação institucional e construção coletiva de soluções. Além disso, a participação social qualificada, representativa e dialogada tem se revelado fundamental para a formulação de políticas públicas mais legítimas, sustentáveis e responsivas às demandas da população. Por fim, observa-se que a tríade participação-deliberação-sustentabilidade constitui o fundamento normativo e prático da nova governança democrática ambiental, apta a responder aos desafios contemporâneos de justiça ambiental e inclusão social. Esse conjunto de evidências oferece um modelo analítico e prático que pode ser transferido para outras experiências locais, contribuindo para o avanço sistemático do conhecimento sobre o papel do Ministério Público na promoção da democracia ambiental no Brasil.

#### **4. Análise e discussão**

A experiência concreta da audiência pública conduzida na Câmara Municipal e dos desdobramentos participativos revela a implementação dos instrumentos previstos pelo projeto, tais como audiências públicas, reuniões e consultas formais e informais, considerados elementos centrais para aferição da efetividade da participação pública e ambiental (Farias et al., 2022). O MP local articulou o diálogo entre Executivo, Legislativo, cidadãos e técnicos, promovendo não só o encaminhamento de demandas populares, mas também a suspensão de decisões administrativas e judiciais em prol da busca de soluções consensuais, como previsto no modelo de atuação participativa proposto pelo projeto (Britto & Oliveira, 2021; Mirra, 2010).

A diversidade de instrumentos utilizados, com destaque para a realização da audiência pública e das reuniões subsequentes, permite aferir o envolvimento gradual e qualificado da sociedade civil nas etapas da deliberação de políticas urbanas e ambientais, potencializando a

transformação de manifestações espontâneas em decisões administrativas e judiciais efetivas. Os dados confirmam a hipótese do projeto de pesquisa quanto à inclinação do MP paulista a fomentar processos participativos nos procedimentos ambientais que coordena, mobilizando diferentes atores sociais para a construção coletiva de alternativas e para o aprimoramento da governança ambiental local (Arantes, 2002; Kerche, 1999).

A correspondência entre o diagnóstico local e o plano do projeto destaca-se também no uso dos indicadores de efetividade, tais como participação ampla, representatividade, impacto técnico das intervenções e capacidade de alterar políticas públicas (Farias et al., 2022; Klunk, Oliveira & Turatti, 2017). As ações do MP de São José do Rio Pardo demonstraram que as alternativas apresentadas pela população foram consideradas viáveis pelo Executivo, influenciaram decisões administrativas e resultaram na suspensão temporária de ações judiciais para o aprofundamento do debate técnico e social sobre mobilidade (Vianna et al., 2014).

A presença integral do Legislativo local reforçou a legitimidade do processo. Os vereadores atuaram como elos entre a sociedade e o Executivo, contribuindo para que as propostas fossem institucionalmente absorvidas. A audiência pode ser compreendida, assim, como um espaço de democracia ambiental local, no qual deliberação e decisão se entrelaçam, em linha com a literatura sobre democracia deliberativa e governança climática.

Além disso, o projeto prevê como resultado esperado a difusão de práticas inovadoras e a ampliação do protagonismo político do MP em matéria ambiental, com potencial de contribuição para aprimoramento normativo e institucional, circulação de modelos jurídicos e consolidação de uma democracia ambiental substantiva (Britto & Oliveira, 2021; Geslin, 2016; Agostini, 2023). A análise empírica de São José do Rio Pardo reforça tal perspectiva, apontando que a experiência local não apenas atende aos objetivos do projeto, como amplia suas possibilidades de replicação e comparação internacional, sobretudo no âmbito do intercâmbio e cooperação com o Ministério Público de Portugal.

A pesquisa realizada, fundamentada na metodologia quali-quantitativa recomendada pelo projeto, e nos referenciais teóricos clássicos e contemporâneos sobre participação, democracia e governança ambiental (Habermas, 1997; Bonavides, 2001; Evans, 2013),

oferece um quadro robusto para a compreensão da atuação do MP como agente promotor de práticas inovadoras e eficientes de democracia ambiental, em sintonia com os requisitos do Estado Democrático de Direito brasileiro e os compromissos internacionais assumidos pelo país (Brasil, 1988; Cepal, 2018).

Quando se analisa os resultados à luz dos três pilares da democracia ambiental, vê-se que quanto ao *acesso à informação*, o caso revelou avanços no compartilhamento de informações, sobretudo pela transparência promovida pelo MP e pela disponibilização das atas públicas. Contudo, persistem desafios: a linguagem técnica e a ausência de materiais acessíveis limitaram o entendimento de parte da população. A adoção de estratégias comunicacionais amplas (rádios, escolas, redes de bairro) é fundamental para garantir o direito à informação, conforme recomenda o Acordo de Escazú.

No que concerne aos demais pilares da democracia ambiental, no *acesso à justiça*, a mediação do MP evitou a judicialização precoce do conflito, promovendo uma justiça dialógica. A suspensão judicial, com prorrogação de 30 para 90 dias, possibilitou a incorporação das propostas populares no processo administrativo. Trata-se de um modelo de justiça restaurativa ambiental, em que o processo participativo substitui a imposição judicial tradicional. E, quanto à *participação ambiental*, a participação foi ampla, plural e efetiva. A escuta dos cidadãos influenciou decisões concretas e mobilizou instituições técnicas externas. Entretanto, há espaço para aprimorar o formato da audiência, tornando-a menos expositiva e mais deliberativa. Experiências como a metodologia “aquário” e a criação de audiências de escuta e retorno fortalecem a dimensão cívica da deliberação (Dodge, 2009; Parola, 2009).

## 5. Oportunidades de aprimoramento

A experiência de São José do Rio Pardo permite identificar uma série de potencialidades e desafios na promoção da participação cidadã e do diálogo institucional, sendo possível apontar oportunidades concretas de aprimoramento em distintas dimensões da democracia ambiental e da atuação do Ministério Público.

Na dimensão do acesso à informação, observou-se que a divulgação das ações e decisões relacionadas à audiência pública concentrou-se

em canais oficiais, empregando linguagem predominantemente técnica. Para superar essa limitação, recomenda-se a produção de materiais acessíveis em linguagem cidadã, como cartilhas, vídeos curtos e mídias educativas, além de ampliar a comunicação com rádios, escolas e redes comunitárias. É fundamental garantir o retorno público dos encaminhamentos após cada audiência, fortalecendo a transparência e o controle social sobre os processos deliberativos (Dodge, 2009; Farias et al., 2022).

No aspecto da participação popular, verificou-se forte engajamento cívico, porém com predomínio das falas institucionais e técnicas nas etapas presenciais e on-line. Para aprimorar esse processo, indica-se a adoção de metodologias como “aquário”, priorizando a manifestação de cidadãos; a realização de audiências específicas de escuta e de retorno; e a utilização de formulários e questionários participativos que permitam maior representatividade de grupos sociais diversos (Pickering, Bäckstrand & Schlosberg, 2020; Britto & Oliveira, 2021).

Quanto ao acesso à justiça e à efetividade, a mediação do MP resultou em avanços significativos, como a suspensão judicial e a mediação de propostas alternativas. Para potencializar esses resultados, propõe-se a implementação de mecanismos de monitoramento social das propostas, a elaboração de documentos-síntese com prazos e responsáveis definidos e o estabelecimento do retorno obrigatório à população sobre cada etapa do processo (Banik, 2022; Ma, 2025).

No plano da inclusão territorial e social, predominou a realização centralizada das audiências e reuniões, com baixa presença dos coletivos estudantis e juventude. Reforça-se a necessidade de promover audiências descentralizadas em bairros, escolas e associações locais, adotando horários alternativos e modelos híbridos (presencial + virtual), para ampliar o protagonismo juvenil e envolver novos públicos (Pommier, 2022; Arantes, 2002).

A dimensão da metodologia participativa evidenciou um modelo híbrido e predominantemente institucional, sugerindo como oportunidades de aprimoramento a substituição da mesa de autoridades pela disposição circular ou “aquário”, a incorporação de dinâmicas deliberativas e oficinas participativas, e a redução do tempo total de audiência para períodos entre uma hora e uma hora e meia, favorecendo a objetividade e a escuta ativa (Pickering, Bäckstrand & Schlosberg, 2020; Mirra, 2010).

No tocante à cultura cívica e à formação, prevaleceu a presença de atores técnicos, com baixa inserção de novos públicos. Recomendou-se a implantação de programas permanentes de educação democrática ambiental e o envolvimento de escolas, universidades e do MP em projetos de cidadania ecológica para sensibilizar e formar novas lideranças (Pommier, 2022).

Por fim, em relação à institucionalização da participação, observou-se que as práticas participativas ocorrem de modo episódico, sem consolidação de fóruns permanentes. Propõe-se, portanto, a criação de um Fórum de Cidadãos Participantes de São José do Rio Pardo, inspirado na experiência exitosa de São Carlos/SP, com o objetivo de institucionalizar o diálogo e a governança participativa local (Britto & Oliveira, 2021; Oliveira et al., 2024).

Essas recomendações contribuem para aprofundar a democracia ambiental e ampliar o impacto participativo, alinhando as práticas locais às melhores referências institucionais e reforçando o papel educativo, normativo e social do MP na promoção da cidadania ecológica e do controle social.

## **6. Considerações finais**

As evidências produzidas no estudo de caso de São José do Rio Pardo permitem afirmar que o MP pode exercer papel estratégico como promotor da democracia ambiental, especialmente quando assume função de mediador entre poder público, técnicos e cidadãos em contextos de conflito socioambiental. A audiência pública e o ciclo de reuniões subsequentes mostraram que a atuação articulada do MP, combinada com a abertura do Executivo e o uso qualificado de instrumentos participativos, foi capaz de transformar um litígio em torno de um projeto de viaduto em processo de deliberação pública orientado pela busca de soluções pactuadas.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa documentou um percurso participativo que não se encerra na audiência pública, mas se desdobra em reuniões sucessivas, suspensão do pagamento do contrato, revisão técnica do projeto, suspensão da ação judicial por 90 dias e planejamento de nova audiência com votação popular. Esses resultados indicam que a participação cidadã, quando efetivamente acolhida, não se limita à expressão de opiniões, mas incide sobre decisões administrativas

e judiciais, alterando o desenho da política de mobilidade urbana no município.

No plano teórico-metodológico, o caso confirma a utilidade da democracia ambiental como lente para compreender a atuação extrajudicial do MP e testa, na prática, os indicadores propostos pelo projeto FAPESP. Elementos como o papel do MP como agente facilitador da participação, o uso de mecanismos participativos formais e informais, a interação entre deliberação e decisão e a efetividade da participação puderam ser observados de forma articulada, permitindo refinar a análise sobre como conflitos são convertidos em cooperação institucional.

Em termos institucionais, os achados sugerem que a combinação entre atuação proativa do MP, disposição do Executivo em rever decisões e criação de arenas de diálogo qualificado contribui para reduzir a centralidade da judicialização adversarial e fortalecer formas cooperativas de produção de políticas públicas. Ao mesmo tempo, o caso evidencia limites importantes: a participação ainda é mais reativa do que estruturada, a assimetria de voz entre atores técnicos e cidadãos persiste e a institucionalização de espaços permanentes de governança participativa ainda se mostra incipiente.

Esses limites apontam para uma agenda de pesquisa e de atuação futura que inclui aprofundar estudos comparados em outras comarcas, aprimorar metodologias de audiências e reuniões com maior centralidade da fala cidadã e avaliar, em perspectiva temporal mais longa, se as soluções implementadas produzem ganhos duradouros em termos de justiça ambiental, segurança viária e controle social. Nesse sentido, o caso de São José do Rio Pardo cumpre papel relevante no conjunto do projeto FAPESP, ao demonstrar que a tríade participação, deliberação e sustentabilidade pode organizar uma nova governança democrática ambiental, em que o MP deixa de ser apenas fiscal da lei para atuar como arquiteto de arenas de diálogo e corresponsabilidade pública.

## Referências

- Arantes, R. B. (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. EDUC/FAPESP.
- Arnstein, Sherry R. (2002) – Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, 2(2), 4–13.

- Banik, D. (2022). Democracy and sustainable development. *Anthropocene Science*, 1, 233–245. doi: 10.1007/s44177-022-00019-z
- Bonavides, P. (2001). A democracia participativa e os bloqueios da classe dominante. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 2(2), 110–120.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [Em linha]. Brasília: Presidência da República. [Consult. 01 dez. 2025]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Britto, M. & Oliveira, C. M. (2021). Metodologias participativas e contexto democrático. In C. M. Oliveira, S. M. Benini, & L. A. S. Lagares (Org.). *Democracia ambiental* (pp. 79–97). ANAP.
- Câmara Municipal de São José do Rio Pardo (2025, 31 Mar.). *Audiência Pública sobre solução viária no cruzamento das Avenidas Belmonte e Perimetral*. [YouTube] <https://www.youtube.com/live/AvlZrVfv-tYc?si=Ghjc3kiS7eXrAp1z>
- CEPAL – *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)*. [Em linha]. Escazú: CEPAL, 2018. [Consult. 30 out. 2025]. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf).
- Dodge, J. (2009). Environmental justice and deliberative democracy: how social change organizations respond to power in the deliberative system. *Policy and Society*, 28(3), 225–239. doi: 10.1016/j.polsoc.2009.08.005
- Evans, P. (2013). Participação social: lições aprendidas da Europa. In S. A. Antero & V. A. B. Salgado (Orgs.). *Participação social: textos para discussão* (pp. 11–115). IFCI/AECID/MPOG/Editora IABS.
- Farias, C. A., Moraes, T. V., Sousa, M. C., Saleme, E. R., Amaral, R. M., & Oliveira, C. M. (2022). Instrumentos participativos: análise de seu uso em procedimentos ambientais do Ministério Público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (RJESMPSP)*, 22, 187–205.
- Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (2. ed.). Tempo Brasileiro.
- Kerche, F. (1999). O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. In M. T. Sadek (Org.). *O sistema de justiça* (pp. 61–77). IDESP.

- Klunk, L., Oliveira, R., & Turatti, L. (2017). Elaboração participativa de Termos de Ajustamento de Conduta: oportunidade de reflexão socioambiental? *Sustentabilidade em Debate*, 8(2), 116–129. doi: 10.18472/SustDeb.v8n2.2017.21299
- Geslin, A. (2016). *La circulation des modèles normatifs ou la pensée juridique du mouvement*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble (PUG). [Em linha]. <https://shs.hal.science/halshs-01284681/document> [Consult. 09 out. 2025].
- Lee, M. (2023). Environmental democracy and law on public participation. *UCL Research Paper Series n. 08/2023*. doi: 10.2139/ssrn.4487188
- Ma, Z. (2025). Towards environmental deliberative democracy in China. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12(1), 1–11. doi: 10.1057/s41599-025-04837-5
- Mazzilli, H. N. (2018). *Regime jurídico do Ministério Público* (9. ed.). Saraiva.
- Mirra, A. L. V. (2010). *Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. 734 f. Tese (Doutoramento em Direito).
- Oliveira, C. M., Moraes, T. V., Britto, M., Albuquerque, C., Sousa, M. C. C., & Ribeiro, E. P. Q. (2024). Participação democrática ambiental: contribuição do Fórum de Cidadãos Participantes para mudança de modelo de audiências públicas. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul* 96, 339–360.
- Parola, G. (2009). *Towards environmental democracy*. University of Iceland.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Paz e Terra.
- Pickering, J., Bäckstrand, K., & Schlosberg, D. (2020). Between environmental and ecological democracy: theory and practice at the democracy-environment nexus. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1703276>
- Pommier, E. (2022). *La démocratie environnementale. Préserver notre part de nature*. Presses Universitaires de France, Ediciones UC.
- Portugal. Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto. Estatuto do Ministério Público (novo). [Em linha]. Lisboa: Assembleia da República, 2019. [Consult. 01 dez. 2025]. Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=3119&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3119&tabela=leis).

Vianna, L. W., Carvalho, M. A. R., Melo, M. P. C., & Burgos, M. B. (2014). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil* (2. ed). Revan.

**Abstract:** This chapter analyses the public hearing held on 31 March 2025 at São José do Rio Pardo Town Hall, as well as the subsequent developments, including a public prosecutor's investigation and legal proceedings. This analysis is conducted within the framework of environmental democracy and the research project, 'The Public Prosecutor's Office and the Promotion of Participatory Mechanisms'. Adopting a qualitative case study approach based on official documents, public prosecutor and court filings, a full recording of the hearing and minutes of subsequent meetings, the chapter presents these materials in analytical tables. The chapter demonstrates how the Public Prosecutor's Office acted as a bridge between the state and its citizens by organising a participatory cycle. This cycle included a public hearing, four consultation and deliberation meetings, a technical review of the flyover project, the suspension of payments, legal proceedings and the planning of a new hearing with a public vote. The text argues that the triad of participation–deliberation–sustainability establishes a new model of democratic environmental governance at the local level.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Environmental democracy. Public hearing. Social participation. Democratic governance.



# O Promotor de Justiça no Brasil. Frentes de atuação na busca por punição e reparação em crimes ambientais e na promoção da democracia ambiental participativa

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/7

*Flávio Okamoto*<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo examina o papel do Ministério Público brasileiro na persecução penal e reparação de danos em crimes ambientais, com base no artigo 127 e 129 da Constituição Federal de 1988. Analisa instrumentos como transação penal, acordo de não persecução penal, suspensão condicional do processo e ação civil pública, destacando a obrigatoriedade da reparação ambiental como condição para benefícios despenalizadores. Aborda ainda a promoção da democracia ambiental participativa mediante inquéritos civis, audiências de escuta ativa e destinação de recursos a fundos e projetos locais, conforme Resolução Conjunta CNJ/CNMP n.º 10/2024. Conclui pela necessidade de uma governação ambiental substantiva, integrando cidadãos e embaixadores ambientais para superar modelos formais de participação.

**Palavras-chave:** crimes ambientais; democracia ambiental; Ministério Público; reparação de danos; transação penal.

## 1. A busca da punição e reparação em crimes ambientais

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Ministério Público é instituição permanente, essencial

---

<sup>1</sup> 7º Promotor de Justiça de São Carlos/SP.

à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127).

O artigo 129 da Constituição Federal estabelece que são funções institucionais do Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública (inciso I) e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (inciso III), dando ao Ministério Público amplos poderes para buscar não apenas a responsabilização criminal pela prática de crimes ambientais, mas também para, na esfera cível, prevenir condutas violadoras do meio ambiente e obrigar os responsáveis à reparação dos danos ambientais causados por meio da restauração, recuperação, compensação ou indenização.

Ao receber a notícia da ocorrência de conduta penalmente típica que causou dano ambiental, o Ministério Público requisita à polícia judiciária a instauração de inquérito policial. Finalizada a investigação e provadas a materialidade do delito e sua autoria, pode o Ministério Público fazer uso de instrumentos despenalizadores, em casos menos graves, ou dar início à ação penal pública, em casos mais graves.

Importante ressaltar que, em todos os casos, o Ministério Público deve buscar, na Justiça Criminal, a reparação do dano ambiental.

Nos delitos de menor potencial ofensivo, com pena máxima até 2 anos de prisão, é possível ao Ministério Público propor ao autor do fato o benefício da “transação penal” (artigo 76 da Lei Federal nº 9.099/95), que consiste na aplicação imediata e consensual de pena restritiva de direitos ou de pena de multa. A principal condição objetiva para o oferecimento da transação penal pelo Ministério Público é a prévia reparação do dano ambiental (artigo 27 da Lei Federal nº 9.099/95). Vários crimes previstos na Lei Federal nº 9.605 de 1998 permitem esse benefício, sendo os mais comuns no Brasil a pesca irregular, a guarda de animal silvestre, o impedimento de regeneração de vegetação e o incêndio culposo, desde que não cause perigo a pessoas ou ao patrimônio.

Não sendo cabível a transação penal, nos crimes com pena mínima inferior a 4 anos de prisão pode o Ministério Público utilizar outro instrumento despenalizador, o “acordo de não persecução penal” (artigo 28-A do Código de Processo Penal), que pressupõe a confissão do autor do fato e a reparação do dano ambiental causado. Entre os crimes

ambientais brasileiros que admitem o acordo de não persecução penal estão os maus tratos a animais domésticos e os incêndios dolosos, desde que não causem perigo a pessoas ou ao patrimônio.

Quando não for possível o oferecimento de proposta de transação penal ou de acordo de não persecução penal, o Ministério Público oferece denúncia e dá início ao processo criminal em Juízo.

Se a pena mínima cominada ao crime ambiental praticado for de até 1 ano de prisão, o Ministério Público pode oferecer ao acusado a “suspensão condicional do processo” (artigo 89 da Lei 9.099/95) por até 2 anos. A reparação do dano é uma das condições obrigatórias impostas pela lei e o juiz criminal somente pode declarar extinta a punibilidade do acusado após a comprovação da completa reparação do dano ambiental.

Não sendo possível a utilização de nenhum dos instrumentos despenalizadores acima mencionados, deve o Ministério Público, na própria ação penal, produzir prova sobre os danos ambientais causados pela conduta (inclusive danos ambientais intercorrentes e dano moral coletivo) e pedir a condenação do acusado à obrigação de indenizá-los, de acordo com o artigo 91, inciso I, do Código Penal e com o artigo 387, inciso IV, do Código de Processo Penal.

No momento do oferecimento da denúncia criminal é recomendável que o Ministério Público faça uso de medidas cautelares, solicitando o bloqueio ou a indisponibilidade de ativos financeiros, veículos e imóveis de propriedade do acusado.

Estas são as ferramentas de que o Ministério Público Brasileiro possui para obter a reparação do dano ambiental no processo penal, na Justiça Criminal.

Caso a reparação ou a indenização do dano ambiental não seja obtida no processo penal, pode o Ministério Público instaurar um inquérito civil com a finalidade de produzir provas sobre o dano, sobre a autoria e sobre as medidas necessárias à sua integral reparação.

Uma vez finalizado o inquérito civil, o Ministério Público pode oferecer um acordo que será formalizado num “termo de ajustamento de conduta”, com força de título executivo extrajudicial. Se o acordo proposto não for aceito, será necessário o ajuizamento de uma ação civil pública, que pode ser manejada diretamente contra o causador do dano ambiental, seja ele um particular, uma empresa privada ou uma entidade de direito público.

Importante consignar que a lei brasileira permite, expressamente, o aproveitamento de prova pericial produzida no inquérito civil ou no processo civil para a instrução do processo penal (artigo 19 da Lei Federal nº 9.605/98).

O Ministério Público na comarca de São Carlos/SP, ao utilizar instrumentos despenalizadores, busca direcionar as penas restritivas de direitos, principalmente as de natureza pecuniária, ao Fundo Ambiental Municipal, a entidades ambientais ou a projetos ambientais que serão executados na própria comarca. São exemplos disso a doação de equipamentos ao Corpo de Bombeiros, Defesa Civil e Polícia Ambiental, a aquisição de drone para a realização de perícias ambientais, a construção de Centro de Educação Ambiental, a compra de equipamentos para reativação da Usina de Reciclagem de Resíduos de Construção Civil, financiamento de atividades de Educação Ambiental e da Feira de Ciências de alunos das Escolas Estaduais; comodato de imóvel histórico para instalação da “Casa de Portugal”; a construção e manutenção de parques verdes (designadamente, a construção do Parque da Estação na região da Vila Prado e o calçamento, iluminação, instalação de câmeras e lixeiras do Parque do Bicão); e a construção de dispositivo para redução de inundações.

Nas multas e indenizações de danos coletivos (dano moral, dano ambiental intercorrente) o Ministério Público pode requerer seu encaminhamento ao FID - Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos, nos termos do artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985.

Outra alternativa é a destinação dos valores nos termos da Resolução Conjunta nº 10/2024 do CNJ/CNMP. No seu artigo 5º., a Resolução determina que “o magistrado e o membro do Ministério Público (...) poderão indicar como destinatários:

*I – instituições, entidades e órgãos públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, que promovam direitos diretamente relacionados à natureza do dano causado;*

*II – pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem atividades ou projetos relacionados diretamente à natureza do dano causado; e*

*III – fundos públicos temáticos ou territoriais, constituídos nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, diretamente relacionados ao bem jurídico lesado ou ameaçado e à natureza do dano coletivo, conforme a*

*extensão territorial da lesão, que tenham por objetivo o financiamento de atividades e projetos de promoção ou reparação de direitos”.*

Nos termos do artigo 8.º, os bens e valores serão destinados diretamente para as entidades beneficiárias, com as quais deverá ser celebrado “*Termo de recebimento de bens ou valores em reparação a lesão ou a danos coletivos*”, conforme destinação fixada nos autos do processo judicial correspondente ou do procedimento administrativo instaurado perante o Ministério Público”. Esses Termos de recebimento de bens ou valores devem incluir:

- I – objeto;*
- II – prazos de execução ou entrega do bem, e seu respectivo cronograma;*
- III – a existência de conta bancária própria e exclusiva para recepção de recursos decorrentes de cada reparação, ou, em se tratando de ente público, de lançamento contábil em separado do ingresso do recurso e de seu dispêndio;*
- IV – a vedação à apropriação privada dos bens e recursos, inclusive a título de taxa de administração, honorários ou verba similar;*
- V – a assunção de compromisso do representante da instituição, entidade ou órgão beneficiário de agir como fiel depositário dos bens e recursos recebidos*
- VI – o procedimento para a devolução de bens ou recursos não utilizados ou objeto de aplicação indevida;*
- VII – a obrigatoriedade de prestação de contas e, na falta ou recusa desta, a possibilidade de rescisão imediata do termo;*
- VIII – possibilidade de rescisão imediata do termo, no caso de inobservância de suas cláusulas ou atrasos injustificados;*
- IX – plano de trabalho com indicação dos mecanismos de ampla divulgação dos resultados obtidos com os bens e recursos dos quais foi destinatário;*
- X – a previsão de penalidades pelo descumprimento do termo.”.*

Segundo a mesma Resolução (artigo 7.º), existem cinco limites à destinação dos fundos. De fato, é vedada a destinação de bens e recursos para:

- I – manutenção ou custeio de atividades do Poder Judiciário e Ministério Público;*
- II – remuneração ou promoção pessoal, direta ou indiretamente, de membros ou servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público ou de integrantes das instituições (...)*

*IV – pessoas jurídicas de direito privado não regularmente constituídas ou constituídas há menos de 3 (três) anos;*

*VI – destinatários de bens ou recursos que os tenham recebido anteriormente, mas tenham deixado de prestar integralmente as contas nos prazos assinalados no respectivo acordo ou termo de destinação, ou não as tenham aprovadas; (...)*

*IX – destinatários em que membros e servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público, seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, participem da administração, de forma direta ou indireta;”*

A concluir, é importante conhecer os entendimentos recentemente proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça do Brasil sobre crimes ambientais:

- (1) O crime de poluição é de natureza formal, assim a potencialidade de danos à saúde humana é suficiente para configurar a conduta delitiva, despendida a realização de perícia;
- (2) As condutas delituosas que consistem na ação de causar poluição ambiental que provoque danos à população e ao meio ambiente e na omissão em adotar medidas de precaução nos casos de risco de dano grave ou irreversível ao ecossistema, são de natureza permanente, motivo pelo qual a prescrição tem início com a cessação de sua permanência;
- (3) A responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais é autônoma, ou seja, não se exige a dupla imputação (a denúncia simultânea da pessoa jurídica e da pessoa física que agiu em seu nome). A pessoa jurídica pode ser processada e condenada criminalmente por crimes ambientais mesmo que a pessoa física (dirigente, administrador) responsável não seja identificada ou denunciada no mesmo processo.

## **2. O Ministério Público e a promoção da democracia ambiental participativa**

Não menos importante, outra frente de atuação do Ministério Público no Brasil visa a efetivação da democracia ambiental, com a superação de modelos meramente formais de participação popular e

sua substituição por mecanismos que assegurem o envolvimento substancial dos cidadãos nas decisões ecológicas.

Tradicionalmente, a participação popular em matéria ambiental tem se pautado por instrumentos como a Ação Popular (fundamentada no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988 e na Lei 4.717/65), a qual, apesar da sua relevância constitucional, apresenta limitações práticas por ser raramente utilizada em questões quotidianas, especialmente em municípios de pequeno e médio porte, além de exigir conhecimento jurídico especializado e possuir um objeto restrito à tutela desconstitutiva (anulação).

Em contrapartida, a Ação Civil Pública (ACP) revela-se um instrumento mais abrangente, permitindo tutelas de obrigação de fazer, não fazer ou pagar. Nesse cenário, o Ministério Público (MP) assume um papel de protagonismo devido às suas prerrogativas de instaurar o Inquérito Civil, exercer o poder requisitório e atuar de forma proativa, facilitando o acesso da população através de canais como a denúncia eletrônica. No entanto, o modelo tradicional de participação muitas vezes confina o cidadão à condição de mero denunciante, que apenas leva o fato ao conhecimento do MP, com uma intervenção limitada ao acompanhamento processual ou manifestações pontuais quando instado pela instituição.

As audiências públicas tradicionais também enfrentam críticas no âmbito acadêmico e jurídico. Frequentemente, estas ocorrem num momento inadequado, após o projeto ou decisão já estar formatado, e em locais ou horários que dificultam a presença popular. Soma-se a isso a falta de acesso prévio ao material de debate, o excesso de discursos e palestras e a escassa influência das manifestações no resultado final do processo decisório.

Face a estas limitações, a experiência desenvolvida na comarca de São Carlos/SP propõe uma reestruturação da democracia ambiental participativa mediada pelo Ministério Público. Neste modelo, o cidadão deixa de ser um denunciante passivo e passa a ser integrado no procedimento de forma dinâmica: é comunicado do número do processo, instruído sobre como acompanhar os autos digitais, convidado a participar em diligências *in loco* e notificado para se manifestar quando o investigado informa a solução do problema.

A metodologia de São Carlos introduz ferramentas de escuta ativa, como consultas e inquéritos *online* para coleta de reclamações e

sugestões durante as investigações. As audiências públicas passam a ser audiências de escuta, realizadas em horários adequados e próximas ao local do conflito ambiental. Os dados recolhidos nestes atos são compilados e agrupados pelo Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA/UFSCAR), sendo posteriormente submetidos ao Fórum de Cidadãos Participantes (FCP) para votação e hierarquização das prioridades, que são então encaminhadas ao Ministério Público.

Além da fase de escuta, o modelo prevê audiências de retorno, destinadas a apresentar à comunidade as medidas adotadas pelo MP e as respostas dos entes investigados, garantindo a transparência e a participação direta dos afetados.

O projeto estende-se ainda à esfera educativa, com a figura dos “embaixadores ambientais” — alunos de escolas estaduais que auxiliam na divulgação de pautas e ações ambientais e participam das audiências de interesse ambiental, além de receberem formação específica por meio de visitas a órgãos e instituições ligadas à questão ambiental e à sustentabilidade.

Por fim, a atuação do Ministério Público em São Carlos/SP assume uma vertente extrajudicial estratégica ao acompanhar a elaboração de termos de referência em licitações para planos estruturantes, tais como os de saneamento básico, gerenciamento de resíduos sólidos e coleta seletiva. O objetivo primordial desta intervenção é garantir que os editais prevejam momentos adequados e eficazes de participação cidadã desde a gênese do planejamento administrativo.

Todas as competências e práticas anteriormente descritas contribuem para assegurar que a democracia ambiental não seja meramente formal ou simbólica, e que a governança pública liderada pelo Ministério Público funcione como um pilar de uma verdadeira democracia participativa em matéria ambiental.

**Abstract:** The present study examines the role of the Brazilian Public Prosecutor’s Office in the prosecution and redress of environmental crimes, based on Articles 127 and 129 of the 1988 Federal Constitution. The text undertakes an analysis of instruments such as plea bargaining, non-prosecution agreements, conditional suspension of proceedings and public civil actions, highlighting the mandatory nature of environmental reparation as a condition for leniency. The

promotion of participatory environmental democracy through civil inquiries, active listening hearings and the allocation of resources to local funds and projects is also addressed, in accordance with Joint Resolution CNJ/CNMP No. 10/2024. The conclusion drawn is that there is a necessity for substantive environmental governance, integrating citizens and environmental ambassadors to move beyond formal models of participation.

**Keywords:** Environmental crimes; Environmental democracy; Public Prosecutor's Office; Compensation for damages; Plea bargain.



PARTE II

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO PORTUGUÊS  
E PERSPETIVAS COMPARADAS**



# A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL EM PROL DO AMBIENTE

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/8

*António Manuel Azevedo Ferreira Xavier Beirão<sup>1</sup>*

**Resumo:** A defesa do ambiente tornou-se um dos principais campos de afirmação da legalidade democrática. Neste contexto, o Ministério Público (MP) desempenha um papel cada vez mais relevante, sobretudo através da ação administrativa, onde se decide a legalidade de projetos com forte impacto territorial, ecológico e cultural. A comparação com o Ministério Público brasileiro revela diferenças estruturais significativas: maiores poderes extrajudiciais, celebração de acordos judiciais e extrajudiciais e autonomia financeira, que permitem apoiar diretamente projetos ambientais. Portugal, ao contrário, reserva estas funções à administração pública, concentrando a intervenção do MP na jurisdição. O texto evidencia as principais dificuldades — tribunais administrativos sobrecarregados, escassez de magistrados e processos tecnicamente exigentes — mas também sinais de progresso, como a criação do DCCEICD e o uso eficaz de instrumentos jurídicos, exemplificados com três casos emblemáticos. Conclui-se que o MP não é um entrave ao desenvolvimento, mas sim um garante do equilíbrio entre progresso e legalidade.

**Palavras-chave:** Ministério Público português. Ministério Público brasileiro. Defesa do ambiente. Tribunais Administrativos.

## **Índice:**

*Nota informativa sobre o texto.*

1. Introdução.
2. O Ministério Público português. Traços gerais.

---

<sup>1</sup> Procurador-Geral Adjunto – DCCEICD-PGR. As opiniões expressas no presente artigo vinculam apenas o autor.

3. O Ministério Público brasileiro: notas comparativas.
4. Do que falamos quando falamos de ambiente?
5. Os vários ramos do direito e a ação do Ministério Público.
6. A área penal.
7. A área civil.
8. A área administrativa.
9. Instrumentos essenciais: IGT, recursos naturais e cartografia.
10. Dificuldades e sinais de esperança.
11. Três casos práticos: a via rodoviária do Ave Park; O parque eólico de Mirandela (Serra de Santa Comba) e a central solar THSIS (Santiago do Cacém).
12. Nota final.

### ***Nota informativa sobre o presente texto***

O Departamento Central do Contencioso do Estado Interesses Coletivos e Difusos (DCCEICD) da Procuradoria-Geral da República (PGR), participou no “*IV Encontro Internacional em Democracia Ambiental*”, que teve lugar em Coimbra, nos dias 23 e 24 de outubro de 2025, organizado pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (IJ-FDUC), e pelo Centro de Estudos de Democracia Ambiental (CEDA), da Universidade Federal de São Carlos do Estado de São Paulo, Brasil.

A participação em causa incluiu comunicações de três magistrados do DCCEICD, uma delas sob o título “*A atuação do Ministério Público em Portugal em prol do ambiente*”, e que corresponde, no essencial, ao texto que se segue.

Nessa comunicação fizeram-se algumas comparações relativamente à ação do Ministério Público brasileiro (na parte que nos é possível conhecer, pela divulgação feita em fontes abertas), e que tivemos oportunidade de desenvolver, durante o *Encontro*, fruto não apenas das comunicações feitas pelos colegas brasileiros<sup>2</sup>, mas também dos contactos informais que estas ocasiões sempre proporcionam.

---

<sup>2</sup> Correndo o risco de algum esquecimento, mas limitando-me às exposições de índole estritamente jurídica, temos de mencionar as informações obtidas do Promotor de Justiça Flávio Okamoto, e do Professor Luís Santos Lazzarini, assim como o contexto geral fornecido pelos Professores Celso Maran de Oliveira (CEDA), Alexandra Aragão e Dulce Lopes (FDUC).

Em sequência disso, o texto que segue corresponde à versão escrita da exposição oral, com desenvolvimentos adicionais, no que toca à comparação entre os dois sistemas, na área da defesa ambiental.

## 1. Introdução

A temática ambiental tornou-se uma dimensão essencial da defesa da legalidade democrática. Não se trata apenas de proteger recursos naturais, mas de assegurar a integridade de bens coletivos cuja vulnerabilidade exige mecanismos jurídicos eficazes e instituições atentas.

Independentemente das diferenças existentes entre países e sistemas jurídicos, verifica-se um denominador comum nos Ministérios Públicos dos países lusófonos e dos demais sistemas romano-germânicos: a vocação para defender, em juízo, interesses supraindividuais.

O presente tema - *“A atuação do Ministério Público em Portugal em prol do ambiente”* - apresentado no contexto de um encontro entre experiências do Ministério Público em Portugal e no Brasil convida, antes de tudo o mais, uma digressão pelos traços essenciais com que esta magistratura se apresenta no sistema português.

Mas não pode deixar de convocar uma passagem, ainda que com as devidas cautelas, pelas principais diferenças que resultam entre a ação do Ministério Público português e a ação do Ministério Público brasileiro, cuja experiência é particularmente relevante neste domínio.

Por último, e tendo em conta o exercício de funções no DCCEICD desde 2020, analisaremos, com maior profundidade, a ação do Ministério Público na área do direito administrativo – frequentemente a verdadeira *“linha da frente”* do combate jurídico em matéria ambiental – terminando com a exposição de três casos práticos.

## 2. O Ministério Público português. Traços gerais

Consagrado na Constituição da República Portuguesa, no título dedicado aos Tribunais (Título V), e ocupando um dos capítulos (IV), o *“Ministério Público”* tem os seus alicerces definidos em dois artigos, o 219.º e o 220.º, o primeiro sobre as funções e o estatuto do Ministério Público, o segundo sobre o Procurador-geral da República e o Conselho Superior do Ministério Público.

**Artigo 219.º**  
(*Funções e estatuto*)

1. *Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.*
2. *O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.*

\*

Ministério Público é, portanto, um *órgão autónomo da Justiça*, coadjuvante dos Tribunais e neles presentes fisicamente, cujos magistrados gozam de um estatuto paralelo aos dos juízes, idênticas regalias, direitos e deveres.

Na sua ação, os magistrados do Ministério Público gozam de autonomia relativamente aos demais órgãos de poder, desenvolvendo a sua ação sob a égide da legalidade e da objetividade, numa estrutura hierárquica em cujo topo se encontra o Procurador-geral da República.

Se aos *juízes* incumbe a administração da justiça, ou seja, a *resolução dos litígios que lhes são submetidos*, de forma independente e apenas sujeitos aos factos e à Lei, aos procuradores da República e dos Procuradores-gerais adjuntos que compõem a magistratura do Ministério Público português cumpre, para além da tradicional tarefa do exercício da ação penal e da representação do Estado em juízo<sup>3</sup>, as funções de defesa de certos bens e valores, sejam *individuais particularmente protegidos* (incapazes, trabalhadores, ausentes), sejam *coletivos* ou *difusos*.

O concreto exercício destas funções exige do Ministério Público um papel ativo, que se traduz no assumir do impulso da atividade dos

---

<sup>3</sup> A atribuição da representação judiciária do Estado Português ao Ministério Público, ainda que tradicional em Portugal e inerente à própria génese desta magistratura – e que se transmitiu para os países de língua oficial portuguesa (com exceção do Brasil) é, desde há décadas, muito controvertida por força da autonomia e objetividade que devem acompanhar a sua ação. Sobre o tema, Beirão, A. (2020). A representação do Estado Português nos tribunais administrativos e as atribuições do Centro de Competências Jurídicas do Estado. *Revista do Ministério Público*, 163, 69–102; Maia, R. (2009). *Em nome da sociedade: O Ministério Público nos sistemas constitucionais do Brasil e de Portugal*, FDL, ICJP, CIDP.

tribunais, em praticamente todas as áreas principais do Direito (penal, civil, laboral, família, administrativo), submetendo-lhe casos e litígios, com a elaboração de peças processuais que despoletam a atividade judicial, sejam acusações, sejam petições, sejam requerimentos de qualquer tipo, desde que com legitimidade expressamente prevista na lei.

Para o efeito, a atividade principal do Ministério Público deve consistir na condução direta e efetiva de *processos de investigação* (no sentido de *indagar, estudar, averiguar*), sejam eles pré-judiciais ou judiciais, sujeitos ou não a regras estritas, ou a meras determinações hierárquicas, consoante o tipo de procedimento que esteja em causa, dos denominados “*dossiês de acompanhamento*”<sup>4</sup>, sem qualquer regra legal específica, aos inquéritos criminais, submetidos às apertadas regras do Código de Processo Penal.

Assim se obtém os conhecimentos, a ciência e a prova para a atuação concreta, seja uma acusação criminal, seja uma petição em defesa

---

<sup>4</sup> A matéria dos “*dossiês de acompanhamento*” do Ministério Público constituía uma das maiores omissões de regulamentação na atividade desta magistratura, com efeitos particulares na área da jurisdição administrativa, onde as iniciativas judiciais têm por base factos e conhecimentos obtidos nesses mesmos dossiês.

Previstos no artigo 11.º do respetivo estatuto (Lei 68/2019, de 27 de agosto) como “*instrumentos de preparação e acompanhamento das suas intervenções*”, a sua concreta configuração é objeto de discussão e divisão entre magistrados. Para alguns, estes dossiês devem ser equiparados aos processos internos (privados) dos advogados para acompanhar os casos dos clientes e, como tal, não devem ser facultados a terceiros. Para outros, ou pelo menos para o signatário, estes dossiês, enquanto instrumentos preparatórios de uma decisão de um sujeito público com poderes/deveres de autoridade (precisamente, o *Ministério Público!*), devem seguir os princípios aplicáveis aos processos administrativos públicos, com as adaptações necessárias a cada caso, e nos termos do artigo 2.º, n.º 1 do Código de Processo Administrativo.

A determinação, feita com o estatuto de 2019, de que o Procurador-Geral da República definiria os critérios a que devem obedecer à criação, o registo e a tramitação daqueles dossiês, estava por cumprir até recentemente. Precisamente durante a elaboração do presente texto, PGR emitiu uma Diretiva sobre este tema (Diretiva 2/2025, de 11.11.2025 - Registos obrigatórios e dossiês de acompanhamento no Ministério Público), que, pela sua novidade, não houve oportunidade de analisar com detalhe. No entanto, anotamos como positivo o reconhecimento do direito de acesso aos dossiês por parte dos interessados, bem como a obrigatoriedade da comunicação da decisão a quem suscitou o procedimento, embora apenas em caso de recusa de intervenção do Ministério Público. Pensamos que a comunicação deveria ser também obrigatória no caso de intervenção judicial. Também não se prevê que a instauração do DA seja comunicada a quem o tenha desencadeado o que, a nosso ver, deveria ser também obrigatório.

de uma componente ambiental, seja suscitando a legalidade de um ato administrativo.

Por outro lado, quando o Ministério Público atua em defesa de componentes ambientais, sindicando a ação ou omissão da administração, a chamada “*participação cívica*” ou “*cidadã*”<sup>5</sup>, assume importância capital.

Na verdade, muitos dos dossiês nesta área têm origem em participações de cidadãos ou associações de defesa ambiental, que trazem ao conhecimento do Ministério Público não apenas a ocorrência dos factos, mas também uma valiosa colaboração técnica.

### 3. O Ministério Público brasileiro: notas comparativas

Sendo o presente texto resultado da participação em encontro, entre profissionais de Portugal e do Brasil, sobre defesa e democracia ambiental (incluindo *Ministérios Públicos*), e até para melhor vincar os traços do *caso português*, justificam-se algumas considerações relativamente às principais semelhanças e diferenças entre ambos os sistemas que, numa rápida visão geral, nos é possível constatar.

Antes de mais convirá ter ideia da diferença de escala e da dimensão do Brasil: o quinto maior do mundo em área territorial (92 vezes a área de Portugal) e o sexto em população (212 milhões).

Ou seja, Portugal tem uma dimensão e uma população comparável apenas com alguns dos estados do Brasil (vinte e seis no total<sup>6</sup>), sendo

<sup>5</sup> A expressão “*participação cidadã*”, recorrente no Brasil, não é comumente usada em Portugal, nomeadamente ao nível dos regimes jurídicos ambientais. Entre nós, é mais normal a expressão “*participação pública*” que, cremos, radica na expressão de língua inglesa, recebida via União Europeia, onde é amplamente utilizada em instrumentos legislativos, especialmente em contextos governamentais, jurídicos e de planeamento urbano/ambiental: “*Public participation*”.

<sup>6</sup> E dos quais, ao nível populacional, apenas quatro comparam com Portugal: Paraná, 11.890.517; Rio Grande do Sul, 11.233.263; Pernambuco, 9.562.007; Ceará, 9.268.836. Os elementos disponíveis do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul (<https://www.mprs.mp.br/>) serão usados no texto, por ser um dos Estados com maior semelhança com Portugal, ao nível populacional. O Ministério Público estadual em causa, conforme o seu relatório de 2024, tinha 569 Promotores de Justiça e 129 Procuradores de Justiça, ou seja, um total de 698 magistrados, número aquém dos cerca de 1730 magistrados do Ministério Público em Portugal. Contudo, e segundo o mesmo relatório, o Ministério Público do Rio Grande do Sul dispunha ainda de 2.414 *servidores*, 1.424 *estagiários* e 893 “*terceirizados*”, meios humanos que, somados,

impensáveis quaisquer termos comparativos com o país, enquanto República Federativa.

E, a dimensão do Ministério Público brasileiro acompanha a do país.

Assim, existe um *Ministério Público da União*, que compreende vários órgãos com competências de Ministério Público em toda a federação brasileira, relativamente a casos federais ou sobre órgãos da União, dirigido pelo Procurador-geral da República.

A par deste *Ministério Público da União* existem os *Ministérios Públicos dos Estados*, em igual número (vinte e seis), e que tratam da maioria dos casos, incluindo a maior parte dos crimes e das ações de defesa dos direitos coletivos.

Os *Ministérios Públicos* estaduais são dirigidos por um *Procurador-geral de Justiça* e compostos por *Procuradores de Justiça* (na segunda instância) e *Promotores de Justiça* (na primeira instância).

### 3.1. Muito maior amplitude das funções extrajudiciais

Vista a Constituição Brasileira, temos que a mesma consagra quatro normas ao Ministério Público (artigos 127.º a 130.º-A), sendo o corpo da primeira correspondente constitucional ao artigo 219.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa:

*“O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”*

Resulta assim uma evidente semelhança entre as normas fundamentais dos dois países, com a Constituição brasileira também a inscrever o Ministério Público no âmbito da função judicial, e destacando o seu papel na defesa de *interesses sociais e individuais indisponíveis*.

Contudo, a Constituição Brasileira detalha em muito maior profundidade as funções institucionais do Ministério Público, atribuindo-lhe nomeadamente as seguintes (artigo 128.º):

*I - Promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;*

*II - Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;*

---

são superiores aos do Ministério Público português, mesmo incluindo oficiais de justiça e demais profissionais não magistrados (estes essencialmente radicados na PGR).

*III - Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;*

*IV - Promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;*

*V - Defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;*

*VI - Expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;*

*VII - Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;*

*VIII - Requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;*

*IX - Exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”*

Assim, se as normas de base constitucional de ambos os Ministérios Públicos assumem algumas parecenças, a extensão das funções, judiciais e extrajudiciais, atribuídas ao Ministério Público brasileiro, sua prática e iniciativa, nomeadamente ao nível dos interesses coletivos, revela enormes diferenças.

No caso português, o Ministério Público português tem a sua atuação vocacionada praticamente em exclusivo para os processos judiciais, e não para outro tipo de procedimentos, nomeadamente legislativos, regulamentares ou executivos.

Ou seja, o Ministério Público português, não é, nem por natureza, nem por tradição, um órgão com atuação *fora* dos tribunais ou que a eles não seja dirigida.

Já o Ministério Público brasileiro – nomeadamente os estaduais – revela grande capacidade de iniciativa, seja à margem de qualquer processo judicial (que podemos classificar de ação de tipo administrativo), seja em sede processual, muitas vezes com acordos judiciais ou extrajudiciais (os chamados *Termos de Ajustamento de Conduta* - TAC), com resultados notáveis, a que não será estranha a largueza do texto constitucional.

Tomando, como exemplo desta atividade, o “*Relatório de atividades de 2024*” do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul<sup>7</sup>, dá conta que este Ministério Público emite *recomendações* em variados temas, nomeadamente em matéria de resíduos, exortando os municípios (“*prefeituras*”), para realizar a monitorização da respetiva área de disposição, bem como os destinassem em locais fora de áreas protegidas (áreas de preservação permanente).

Estas e outras *recomendações*, destinadas à *defesa antecipada* de interesse difusos e coletivos (no caso, componentes ambientais) e tendo por base preocupações fundadas em situações de facto próprias da região, enquadram-se tipicamente na *função administrativa* e, em Portugal, seriam da competência de entidades como a Agência Portuguesa do Ambiente e dos próprios municípios.

Vista a questão de uma perspetiva cautelar e caso a situação de facto o justificasse, poderia a mesma ação “*recomendatória*”, em Portugal, encontrar justificação bastante, enquanto forma de evitar o futuro recurso a uma ação judicial (ação para a prática do ato devido), por violação dos regimes jurídicos aplicáveis.

Ou seja, não vemos que exista impedimento sério a que a este tipo de recomendações sejam feitas pelo Ministério Público português, não enquanto entidade dotada de algum ascendente ou hierarquia relativamente aos destinatários (que o não tem), mas enquanto titular de uma legitimidade ativa para agir em juízo, que é sustada no pressuposto de que a ilegalidade não é cometida pelo sujeito administrativo.

Continuando no mesmo “*Relatório*”, a páginas 98, é noticiado que o Ministério Público do Rio Grande do Sul emitiu *pareceres* em duzentos e sessenta e cinco planos municipais de saneamento básico.

Esta ação insere-se na função consultiva ou regulamentar, para onde, em Portugal, regra geral e em matéria de ordenamento e ambiente, o Ministério Público não é convocado. Também aqui talvez não fosse de todo despiendo que o Ministério Público português passasse a ser chamado a pronunciar-se relativamente a matérias legislativas ou

---

<sup>7</sup> Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. (2025). *Relatório anual 2024*. <https://www.mprs.mp.br/media/areas/relatorio2024/arquivos/ramprs2024.pdf>

<sup>8</sup> O Estado do Rio Grande do Sul tem cerca de 11,6 milhões de habitantes, pelo que se considera uma dimensão humana comparável com a portuguesa. Daí os exemplos, mas que se reproduzem pelos outros Ministérios Públicos estaduais do Brasil.

regulamentares com implicação em componentes ambientais (REN, RAN, Rede Natura) ou mesmo de ordenamento do território (programas e planos), tendo em conta as suas atribuições de controlo da legalidade nesta matérias<sup>9</sup>.

Voltando ao mesmo “*Relatório*” (páginas 16 e seguintes), vemos que é dado destaque ao papel que o Ministério Público do Rio Grande do Sul desempenhou na sequência da tragédia que teve lugar naquele Estado (chuvas de maio de 2024, onde faleceram 182 pessoas), nomeadamente coordenando e distribuindo alimentos e outras doações, e organizando e fiscalizando abrigos temporários para a população, entre outras.

Numa outra escala, a folhas 93, é reportado que o mesmo Ministério Público criou um grupo interinstitucional para encontrar soluções habitacionais imediatas para famílias afetadas pela explosão do edifício onde residiam, na cidade de Porto Alegre.

Estas e outras ações similares revelam iniciativas do Ministério Público brasileiro, em prol de valores coletivos, que são verdadeiramente *executivas*, à margem de qualquer processo judicial (eventualmente na sua antecâmara, nos “*procedimentos administrativos*” cuja finalidade é acompanhar instituições e políticas públicas) e, ao que cremos, com legitimação bastante nas atribuições de “*zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”, decorrentes do citado n.º II do artigo 128.º da Constituição.

Já em Portugal, muitas destas ações são enquadradas em funções de proteção civil/apoio social/habitação, e estão a cargo de entidades administrativas próprias, não se vendo aqui qualquer possibilidade de o Ministério Público português as assumir.

### **3.2. Existência de mecanismos de consenso judicial e extrajudicial**

Mas, se em sede de ações *a montante* de qualquer processo judicial, a atividade do Ministério Público brasileiro revela um dinamismo e um espectro de atuação muito diverso do português, também em sede

---

<sup>9</sup> Já nas matérias penais e em algumas civis, o Ministério Público português integra normalmente as comissões legislativas para revisão ou elaboração de legislação, assim participando nessa função legislativa.

de ações judiciais, os promotores e procuradores brasileiros não denotam menor iniciativa.

Neste campo, um dos instrumentos jurídicos mais relevantes para obtenção de recursos para a defesa de bens coletivos, para a reparação do dano ou para a correção de comportamentos são os *Termos de Ajustamentos de Conduta* (TAC).

Os TAC são *acordos judiciais ou extrajudiciais*, firmados entre o Ministério Público ou outra entidade pública e o infrator (ou potencial infrator), e visam fazer cessar a lesão ou o perigo de lesão, reparar o dano e/ou alterar comportamentos, mediante a *não interposição da ação civil pública*<sup>10</sup> que seria devida, ou, caso já instaurada, o seu termo, mediante acordo escrito, contendo a respetiva fundamentação e as condições a respeitar.

São assim transações a ter lugar na pendência de uma “*ação civil pública*”, ou na pendência de um simples “*inquérito civil público*”, procedimento similar aos dossiês de acompanhamento do Ministério Público português, ou seja, numa fase prévia a qualquer ação judicial.

De notar que no Brasil, e ao contrário do que acontece em Portugal, não existem tribunais administrativos separados dos judiciais, de onde estas *ações civis públicas* são resolvidas nos tribunais civis, também competentes para os conflitos de direito público ou que envolvam a administração pública.

Esta figura jurídica de consenso, usada em várias áreas e contextos, absolutamente desconhecida em Portugal, assume uma prática que, conforme o divulgado pelo Ministério Público brasileiro, é a todos os títulos surpreendente<sup>11</sup>.

Dando um exemplo concreto de um TAC celebrado na pendência de uma ação civil pública, temos o caso da transação de 16.12.2022, entre o Ministério Público do Estado da Bahia e dois empresários agrícolas, mediante o qual estes se comprometeram a elaborar e executar

---

<sup>10</sup> Ação judicial específica para a proteção do património público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Pode ser movida pelo Ministério Público e outras entidades para responsabilizar indivíduos ou empresas por danos a esses bens, exigindo reparações e/ou a obrigação de fazer ou deixar de fazer algo

<sup>11</sup> Citando o “*Relatório do Ministério Público de Rio Grande do Sul*”, só no ano de 2024 foram celebrados 1.170 *Termos de Ajustamentos de Conduta* e instauradas 1.295 *ações civis públicas*, números verdadeiramente impressionantes, considerando que o objeto é a proteção de direitos coletivos.

um plano de recuperação ambiental, em compensação da supressão não autorizada de 304 hectares de flora legalmente protegida (“*vegetação nativa*”), em prazo, e sob pena de aplicação de multas, a reverter para um fundo ou associação ambiental<sup>12</sup>.

De realçar que as receitas obtidas em resultado destes acordos e de outros mecanismos de consenso processual alcançam montantes nunca vistos em Portugal, sendo também geridos pelo Ministério Público brasileiro.

Assim, ao Ministério Público do Rio Grande do Sul está vinculado um “*Fundo para a Reconstituição de Bens Lesados*”, destinado a reparar danos causados ao ambiente e outros interesses coletivos, cujas receitas resultam de verbas decorrentes de condenações, acordos judiciais, medidas compensatórias fixadas em acordos extrajudiciais, TAC e multas aplicadas por incumprimentos desses acordos (páginas 128 do *Relatório* citado).

E, só no ano de 2024, este Fundo destinou 64 milhões de Reais (ou seja, mais de dez milhões de euros) a vários projetos de proteção e tutela de bens coletivos.

Estes e outros exemplos, inconcebíveis em Portugal, abundam nas páginas ‘internet’ dos vários Ministérios Públicos estaduais, e um bom resumo da diversidade e alcance das ações pode ser visto na publicação do Conselho Nacional do Ministério Público, “*A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente*”<sup>13</sup>.

### 3.3. Autonomia financeira e orçamental

A par dos recursos que o Ministério Público brasileiro acede, por via de acordos judiciais e extrajudiciais, que gere em prol de projetos

---

<sup>12</sup> Ministério Público do Estado da Bahia. (2023). *Termo de compromisso de ajustamento de conduta* (Proc. n.º 593.0.39072.2016). [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/orgaos-colegiados/conselho-superior/compromissos-de-ajustamento-de-conduta-e-acordos-de-nao-persecucao-civil/compromissos-de-ajustamento-de-conduta/2023/compromisso\\_de\\_ajustamento\\_de\\_conduta\\_-\\_inteiro\\_teor/593.0.39072.2016.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/orgaos-colegiados/conselho-superior/compromissos-de-ajustamento-de-conduta-e-acordos-de-nao-persecucao-civil/compromissos-de-ajustamento-de-conduta/2023/compromisso_de_ajustamento_de_conduta_-_inteiro_teor/593.0.39072.2016.pdf)

<sup>13</sup> Conselho Nacional do Ministério Público. (2021). *A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente: Abordagem prática e resolutiva* (Comissão do Meio Ambiente). <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/A-ATUAO-DO-MINISTRIO-PUBLICO-NA-DEFESA-DO-MEIO-AMBIENTE-Abordagem-Prtica-e-Resolutiva.pdf>

de cariz ambiental, como se de uma entidade administrativa se tratasse, os vários Ministérios Públicos do Brasil possuem um *orçamento próprio* que lhes permite alocar recursos para iniciativas nesta matéria.

Como exemplo, e para não sair do Relatório do Ministério Público de Rio Grande do Sul, verifica-se que o orçamento para o ano de 2024 foi de 348.222.394,00 Reais, o que equivale a cerca de 56 milhões de euros.

Situação bem diversa da portuguesa, onde o Ministério Público não tem autonomia financeira ou administrativa própria, ou seja, não tem um orçamento, nem um quadro de funcionários ou de técnicos especializados, estando dependente e, nesta matéria, inserido no Ministério da Justiça.

A exceção é apenas o órgão de cúpula do Ministério Público, a PGR, que possui um orçamento próprio, e que lhe permite o financiamento, por exemplo, do Núcleo de Assessoria Técnica – NAT e, muito recentemente (2023), dos Gabinetes de Apoio ao Ministério Público, compostos de profissionais de várias áreas do saber.

Assim, e sem prejuízo dos casos citados, pelo menos no atual momento, são impossíveis, para o Ministério Público português, iniciativas que compreendam alocação de recursos financeiros próprios para iniciativas de cariz ambiental, mesmo que enquadradas em processos ou eles visando, vemos acontecer com tanto sucesso no Ministério Público do Brasil, e como é divulgado pelos gabinetes de comunicação<sup>14</sup>.

#### 4. Do que falamos quando falamos de ambiente?

Centrando a nossa análise no tema a que nos propomos, ou seja, *a ação do Ministério Público em Portugal em prol do ambiente*, e antes de avançar na matéria, cumprirá assentar no próprio conceito de “*ambiente*”, para os efeitos que aqui revelam, ou seja, para a sua defesa em tribunal.

O texto constitucional português, embora datado de há perto de 50 anos (1976), logo consagrou o *direito a todos terem um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender* (artigo 66.º, n.º 1).

---

<sup>14</sup> A comunicação é outras das áreas em que os Ministérios Públicos brasileiro e português revelam mais diferenças do que semelhanças.

Esta norma é hoje considerada como *pioneira* na matéria e inspiradora de normas de outros ordenamentos, incluindo o espanhol e o brasileiro<sup>15</sup>.

Efetivamente, e além da consagração do ambiente de vida sadio e ecologicamente equilibrado como *um direito fundamental*, a mesma norma, no seu n.º 2, institui que este *direito deve ser assegurado pelo Estado, por meio de organismos próprios* e com o envolvimento dos cidadãos, elencando mesmo um *conjunto de tarefas a cargo da Administração Pública*, destacando-se a de “*Ordenar e promover o ordenamento do território*”, e a de “*Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, classificar e proteger paisagens e sítios*”.

A norma constitucional portuguesa de enquadramento do ambiente, ainda que por alguns acusados de misturar áreas que, do ponto de vista estritamente técnico, se possa questionar a sua inclusão (caso do *ordenamento* e da *paisagem*, para alguns a excluir ao conceito de ambiente) é de essencial importância, pelos seguintes motivos:

- Pela enunciação, expressa e afirmativa, da existência de um direito a um ambiente de vida sadio e ecologicamente equilibrado;
- Pela assunção de um alargado conjunto de deveres com uma verdadeira “*força expansiva*”<sup>16</sup>, para a ação legislativa e para a ação executiva do governo e da administração pública;
- Pela possibilidade da participação dos cidadãos, não apenas na elaboração das políticas ambientais e nos projetos com impacto ambiental, mas também na possibilidade de sindicar a ação da administração nos tribunais administrativos.

É também no *controlo do exercício destes poderes e tarefas*, em matéria de função administrativa, nomeadamente em sede de *licenciamento de ações e atividades suscetíveis de causar dano ao ambiente*, que a ação do Ministério Público tem lugar, enquanto defensor da legalidade, aqui, ambiental<sup>17</sup>.

Ou seja, e nesta perspetiva, o MP não é, diretamente, um defensor do ambiente, mas um defensor da legalidade da atuação da

<sup>15</sup> Assim, Miranda, J., & Medeiros, R. (2010). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Tomo I, 2a. ed.). Coimbra Editora.

<sup>16</sup> Autores citados na nota anterior.

<sup>17</sup> Assim, Gomes, C. A. (2023). O Ministério Público em defesa do ambiente: três questões. *Atas do XII Congresso do Ministério Público: Autonomia/Responsabilidade/Qualidade e cidadania*.

Administração nesta matéria, e apenas indiretamente, com reflexos nas componentes ambientais.

A lei de Bases do Ambiente (Lei 19/2014, de 14 de abril), define o direito ao ambiente como “*o direito de defesa contra qualquer agressão à esfera constitucional e internacionalmente protegida de cada cidadão, bem como o poder de exigir de entidades públicas e privadas o cumprimento dos deveres e das obrigações, em matéria ambiental, a que se encontram vinculadas nos termos da lei e do direito.*” – Artigo 5.º, n.º 2

Este *direito de defesa* tem expressão quer ao nível *preventivo* - direito a intervir e participar nos procedimentos administrativos relativos ao ambiente, em especial nos processos de autorização de atividades que possam produzir impactes ambientais significativos, assim como na preparação de planos e programas ambientais, quer a um nível *reparador*, com expressão no reconhecimento do direito à tutela plena dos seus interesses legalmente protegidos em matéria de ambiente.

É precisamente na decomposição do conceito “*ambiente*” que se jogam os termos essenciais para a sua efetiva defesa em tribunal, nomeadamente na divisão que resulta dos artigos 9.º, 10.º e 11.º da lei, e que procedem à identificação das componentes naturais e humanas do ambiente, sem divisão estanque, mas antes em interação indissociável.

Deste regime e de outros se pode concluir que o *ambiente*, para efeitos jurídicos, é antes de mais um *conjunto de bens jurídicos coletivos* (*ar, solo, água, fauna, flora, etc.*), inapropriáveis individualmente.

Estes bens jurídicos ou componentes “*ambientais*”, não são realidades abstratas ou incorpóreas, qualificáveis, por exemplo, pelo incómodo ou dano psicológico que a sua lesão possa causar numa determinada pessoa.

São antes e, na verdade, *realidades corpóreas e mensuráveis*, ao nível da dimensão, da qualidade, da quantidade, da localização, do número, da área, enfim, de um alargado conjunto de propriedades materiais que possibilitam a sua individualização.

Daqui se pode antever a importância das ciências que estudam as diversas componentes ambientais, da biologia à engenharia, da geografia à cartografia, desde logo para a identificação das lesões juridicamente relevantes.

Em qualquer caso, o papel do Ministério Público é assegurar que estes bens jurídicos são respeitados, exigindo da administração pública e dos particulares uma atuação conforme à lei.

Não se trata de substituir os engenheiros, os biólogos ou os urbanistas.

Trata-se de garantir que as decisões administrativas respeitam o Direito.

## 5. Os vários ramos do Direito e a ação do Ministério Público

A ordem jurídica compreende vários ramos do Direito, que visam abarcar e regular as múltiplas relações jurídicas que tem lugar na vida em sociedade.

Assim, o *direito civil* para as relações e conflitos de direito privado, o *direito penal* para a tipificação e punição de factos ou omissões lesivas de bens jurídicos de tal forma relevantes que merecem a repressão mais grave do Direito, e o *direito administrativo* para as relações jurídicas reguladas por normas de direito público e conflitos entre a Administração Pública e os administrados (entre outras áreas do Direito, mas que, em matéria ambiental, não são tão relevantes).

Estas áreas do saber jurídico são chamadas a intervir quando em causa bens associados ao ambiente, nomeadamente o ordenamento e urbanismo, a fauna, a flora, à água e o solo.

E, e nesta matéria, é comum que uma mesma factualidade tanto possa originar uma intervenção isolada de uma destas áreas do Direito (Penal, civil e administrativo), como convocar e exigir a presença das três e, também, do Ministério Público.

Assim, e, por exemplo, o corte não autorizado, ou para além da autorização, de azinheiras ou de sobreiros (árvores protegidas nos termos do DL 169/2001, de 26 de maio), poderá:

- *Integrar um crime* previsto e punido no artigo 278.º do Código Penal;
- *Revelar um ato ou uma omissão administrativa ilegal*, impugnável em juízo nos termos do artigo 9.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos;
- *Fundamentar uma ação de responsabilidade civil*, cujos pressupostos recorrem a conceitos de direito privado.

Numa clara demonstração da complexidade das questões que a lesão ou risco ambiental comporta, a mesma factualidade, convocando diversas áreas jurídicas, poderá exigir diversas espécies processuais

(penal, administrativo e civil), diversos tribunais, bens jurídicos não coincidentes, sujeitos diversos, prazos diversos, enfim, uma multiplicidade de realidades.

Esta realidade é de difícil compreensão não apenas para o cidadão comum, mas também para os profissionais do foro, convertendo os casos de lesão ambiental em quebra-cabeças jurídicos, muitas vezes terminando em “*becos sem saída*” ou soluções insatisfatórias de tutela eficaz.

## 6. A área do direito penal

O direito penal visa identificar e tipificar bens jurídicos cuja lesão, pela sua importância na vida em sociedade, implicam a reação do Estado para aplicação de uma pena de prisão ou de multa. É o caso da vida, da integridade física, da liberdade sexual ou do património, apenas para enumerar alguns dos mais relevantes.

Comumente designado pelo direito da “*ultima ratio*”, só tem intervenção relativamente a comportamentos que de outra forma não sejam eficazmente reprimidos pela ordem jurídica.

Entre nós, as lesões contra bens jurídicos ambientais – ou melhor, contra componentes ambientais, encontram-se sistematizados no Capítulo III do Livro II do Código Penal, intitulado “*Crimes de perigo comum*”, que inclui, além do crime de *incêndio florestal*, os crimes de *danos contra a natureza*, de *violação de regras urbanísticas*, de *poluição* e de *atividades perigosas para o ambiente*.

Para a investigação e punição destes crimes, como nos demais, o Ministério Público assume tarefas essenciais, pois que, enquanto titular da ação penal, ao mesmo incumbem, com o auxílio dos órgãos de polícia criminal (como a GNR e a IGAMAOT ou mesmo a PJ), a promoção do processo penal (sendo que estes crimes têm natureza pública, não dependendo de qualquer queixa para serem investigados) e a decisão final na investigação, ou seja, acusar ou arquivar.

Das estatísticas nacionais do Ministério da Justiça, podemos concluir que, à exceção do crime de *incêndio*, tragédia que todos os verões percorre as florestas portuguesas, os crimes ambientais têm reduzida significância, sendo muito raros os casos de acusações e menos ainda as condenações.

Assim, e relativamente ao crime de *poluição*, entre 2020 e 2023 houve apenas seis condenações, embora os casos participados pelo mesmo crime tenham sido em número muito maior (101 em 2020, 90 em 2021, 71 em 2022 e 122 em 2023).

Já o crime de *dano contra a natureza* tem maior expressão em número de condenações (9 em 2020, 10 em 2021 e 2022 e 9 em 2023), embora o número de participações acompanhe as do crime de *poluição* (101 em 2020, 97 em 2021, 134 em 2022 e 96 em 2023).

## 7. A área do direito civil

Na área do Direito Civil, ao Ministério Público está atribuída legitimidade para propor e intervir em ações e procedimentos cautelares destinados, designadamente, à *defesa da saúde pública, do ambiente, do património cultural, nos termos previstos na lei* – artigo 31.º do Código de Processo Civil.

O campo de intervenção do Ministério Público (e dos demais atores) na defesa do ambiente, no âmbito do direito privado, afigura-se limitado, pois que pressupõe um conflito entre privados e uma lesão individual, ou seja, circunstâncias distantes daquelas onde tem lugar o “*combate ambiental*”, nomeadamente porque:

- A generalidade das ações passíveis de causar danos significativos no ambiente decorre de *atividades industriais* ou da construção de *grandes infraestruturas* que, regra geral, são antecedidas de um controlo pela Administração Pública – o licenciamento<sup>18</sup>.
- Nesta consequência, um dano ambiental ocorrido no âmbito da atividade licenciada é uma ocorrência a considerar como numa *relação jurídica de direito público*, e não privado;
- O artigo 4.º, n.º 1, al. k) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais prevê expressamente a competência dos tribunais administrativos para apreciar os litígios que tenham por objeto questões relativas a: “*Prevenção, cessação e reparação de violações a*

---

<sup>18</sup> Justifica-se, assim, a afirmação de Gomes, C. A. (2009). Não pergunte o que o ambiente pode fazer por si; pergunte-se o que pode fazer pelo ambiente! Reflexões breves sobre a acção pública e a acção popular na defesa do ambiente. *Programa de Formação Avançada Justiça XXI*. <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/390-447.pdf>

*valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas;*” e, acrescentamos nós, entidades privadas, quando no exercício prerrogativas públicas.

Não obstante, pesquisando a jurisprudência cível portuguesa em que o caso tenha implicação com alguma componente ambiental, encontramos algumas decisões exemplares, que salvaguardam o interesse ambiental em desfavor de outros interesses, nomeadamente económicos, como nos seguintes casos:

- *Processo 2667/14.T8OER*, decisão do TRL de 07.11.2019, mediante a qual foi reconhecida legitimidade ao Ministério Público para, em defesa dos valores do ambiente e da qualidade de vida, instaurar uma ação cível declarativa reclamando a cessação de atividade de uma *churrasqueira e supermercado*, pelos prejuízos causados pela emissão de fumos e cheiros, quer aos residentes do prédio, quer aos demais utentes da rua;
- *Processo 06A636*, decisão do STJ de 09.05.2006, mediante o qual foi determinado o encerramento de uma *sucata* que funcionava sem qualquer licença, em ação também a impulso do Ministério Público (Tribunal de Espinho);
- *Processo 98A299*, decisão do STJ de 23.09.1998, mediante o qual foi impedida a construção de *um aterro sanitário* (Braga) numa zona para onde estava programado, pese embora o mesmo estivesse autorizado pelo Município, facto que, no entender do tribunal, em nada impedia que o mesmo concluísse pela lesão no ambiente, como concluiu;
- *Processo 9051/2008*, decisão de 13.01.2009 do TRL, mediante na qual foi determinado o encerramento de uma torre de um *parque eólico* (Torres Vedras), pelo ruído excessivo causado aos residentes nas proximidades, prevalecendo os direitos da personalidade (descanso, repouso) sobre os interesses empresariais dos donos do parque.

Destas decisões resulta que, quando tem sido chamada a decidir conflitos que convocam valores ambientais, os tribunais civis não têm receio em declarar a primazia daqueles, mesmo perante atividades

industriais licenciadas, muitas vezes com decisões pioneiras e que são lições de bom senso relativamente aos interesses a prevalecer.

## 8. A área do direito administrativo

Sem prejuízo da tutela que, quer o direito penal, quer o direito civil, oferecem às componentes ambientais, nos limites das suas áreas de intervenção, temos de reconhecer que é no Direito Administrativo que se trava grande parte da luta pelo ambiente.

Grandes empreendimentos de infraestruturas (rodovias, barragens, aeroportos), atividades industriais (energia, mineração) e agrícolas (culturas intensivas) revelam-se insaciáveis predadores de recursos naturais, mobilizando relevantes atores económicos, políticos, jurídicos e técnicos e que, pela sua dimensão e impacte, carecem de um controlo e fiscalização da parte do Estado, mediante várias entidades e agências.

É precisamente esta ação da administração que pode e deve ser objeto da atenção do Ministério Público.

Ora, se o controlo da Administração Pública foi, durante todo o século XX, uma tarefa vedada aos tribunais ou, pelo menos, despida de qualquer utilidade<sup>19</sup>, desde a revisão de 1997 da Constituição Portuguesa que está garantido a qualquer cidadão e ao Ministério Público a impugnação de quaisquer atos administrativos ou a determinação da prática dos atos devidos (em caso de omissão).

No seguimento da Constituição, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos de 2004 conferiu ao Ministério Público uma legitimidade ativa irrestrita para instaurar, no âmbito do direito administrativo, todo o tipo de ações e processos para a defesa de componentes ambientais (artigo 9.º, n.º 2).

Esta, assim, a *norma essencial, que possibilita ao Ministério Público o recurso a todo o tipo de ações previstas na legislação administrativa, com vista à tutela de componentes ambientais*, sejam, ações de impugnação, sejam ações de condenação à prática de ato, sejam ações que visem a

---

<sup>19</sup> Bastará para isso recordar a lição de Marcelo Caetano, principal responsável pelo direito administrativo português deste período, para quem “*julgar a administração era já administrar*” e, como tal, impensável. Apenas à administração cumpria julgar a sua ação, o que fazia então através de tribunais administrativos, cujas decisões eram exequíveis apenas e só nos termos que o governo entendesse.

declaração de ilegalidade de regulamentos, sejam todas as providências executivas e cautelares possíveis.

A par desta norma processual genérica, vários regimes especiais atribuem a mesma legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa de bens jurídicos coletivos, como, por exemplo:

- O caso *da edificação e do urbanismo*, onde o artigo 69.º, n.º 2 do RJUE, prevê a *ação pública* para impugnar atos licenciadores de edificações ou obras desconformes com os PDM, ou planos especiais, conferindo *efeito suspensivo* da licença/obra com a simples citação dos requeridos;
- O caso do *património cultural*, em que o artigo 9.º, n.º 3 da respetiva Lei 107/2001, atribui ao Ministério Público especial legitimidade ativa para a defesa dos bens culturais e de outros valores integrantes do património cultural.

## 9. Instrumentos essenciais: IGT, recursos naturais e da cartografia

A centralidade do Ministério Público para, em sede de direito administrativo, *controlar e fiscalizar a atividade da Administração Pública, em matéria de ação ou omissão com impacte ambiental*, tem alguns institutos jurídicos determinantes para o apuramento da legalidade ou não da atuação da Administração Pública.

É o caso de:

- *Os Instrumentos de Gestão Territorial*, ou seja, as regras jurídicas que definem e regulam a ocupação e uso dos solos, que fazem parte do *sistema de gestão territorial*, vertidas em programas e planos, obrigatórios para toda a Administração Pública, com os planos municipais a serem obrigatórios para todos os sujeitos, públicos e privados – RJIGT (DL 80/2015, de 14 de maio);
- *Os regimes de proteção dos recursos naturais*, ou seja, a legislação que regula e protege as componentes ambientais como a fauna, a flora, a água e solo, e onde se incluem:
  - *A Rede Natura* (DL 140/99, de 24 de abril), que delimita e regula a proteção da rede ecológica de âmbito europeu;
  - *A Reserva Ecológica Nacional* (DL 166/2008, de 22 de agosto), que classifica e delimita as áreas territoriais que, pelo seu

- valor ecológico, são objeto de proteção especial e sujeitas a um regime restritivo de uso do solo;
- *A Reserva Agrícola Nacional* (DL 73/2009, de 31 de março), que classifica e circunscreve o conjunto das áreas que, pelo seu valor agrícola, são objeto de proteção especial e sujeitas a restrições no uso do solo;
  - *O Domínio Público Hídrico* (Lei 54/2015, de 15 de novembro), que regula as restrições aos usos e ações em áreas como as margens do mar e os leitos dos rios;
  - *A proteção das azinheiras e dos sobreiros* (DL 169/2001);
  - *O regime jurídico da avaliação ambiental* (DL 151-B/2013, de 31 de outubro), ferramenta essencial para o conhecimento e aprovação da generalidade dos projetos e ações com impacte no ambiente.
  - *A Lei de bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural* (Lei 107/2001, de 8 de setembro), instrumento essencial para a classificação e proteção do património cultural.

\*

É o respeito intransigente por estes regimes jurídicos que o Ministério Público pode e deve exigir da administração pública, principalmente quando esta intervém *antes* da execução de um dado projeto, ou seja, na sua *autorização* ou *licenciamento*.

Assim, e como é bom de ver, a ação do Ministério Público é desenvolvida em nome próprio (ação pública), é dirigida contra as entidades públicas autoras dos atos administrativos ilegais, sejam ministérios, órgãos do governo ou outros sujeitos da administração, seja contra entidades privadas, como promotores e donos das obras, na qualidade de contra interessados.

Finalmente, não é demais realçar a importância da cartografia e geolocalização na avaliação do impacte ambiental dos projetos, pela essencialidade do conhecimento exato da implantação dos mesmos e da sua sobreposição às várias condicionantes e limitações de interesse público que podem ser de molde a inviabilizá-los.

## 10. Dificuldades e sinais de esperança

Cumpre reconhecer que a luta pelas componentes ambientais é a uma luta em fase germinal e com muitas dificuldades.

A novidade do tema e da legislação são, por si, uma delas que, aliada à complexidade das matérias e ao rodópio legislativo que as caracteriza, confere às questões um enorme grau de incerteza.

Um dos primeiros casos de uma condenação penal, por um crime contra a natureza, em Portugal, data da década de 90, sendo conhecido como “*o caso das cegonhas-brancas*”. Teve lugar em Coruche, com a factualidade circunscrita ao corte de uns pinheiros, por parte de um particular, e de onde resultou à destruição de sessenta ovos daquela espécie de aves, então protegidas por lei<sup>20</sup>.

Quanto aos casos colocados perante a justiça administrativa, apenas desde 2004 se tornou possível sindicar devidamente a ação da administração, com a agravante da paralisia com que se encontra a generalidade dos tribunais administrativos e que priva a comunidade de linhas de orientação relativamente à tutela judicial na área ambiental.

Da parte do Ministério Público, na jurisdição administrativa existem apenas cerca de trinta procuradores da república para todo o território, com muitos tribunais só com um magistrado, a quem incumbe também a representação do Estado, tarefa com prioridade sobre as demais, em função dos prazos perentórios que ali se aplicam.

Torna-se assim muito difícil que o Ministério Público possa dedicar a atenção devida à temática ambiental, para mais quando os projetos e empreendimentos a analisar são de uma complexidade técnica muito elevada.

A título de exemplo, a avaliação de impacte ambiental de um projeto comporta estudos de impacto ambiental, compostos de trabalhos de várias áreas científicas e técnicas (solo, fauna, flora, água, ordenamento, património, etc.), que ocupam milhares de páginas, mapas, tabelas, enfim, uma quantidade de informação cujo tratamento, para efeitos judiciais, é tarefa pouco menos do que esgotante.

---

<sup>20</sup> Uma reportagem televisiva que resume o caso pode ser vista em Rádio e Televisão de Portugal (1990, fevereiro 23). *Julgamento de crime ambiental* [Vídeo]. RTP Arquivos. <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/julgamento-de-crime-ambiental/>

Mais, a análise destes projetos reclama não apenas a sua localização territorial, mas a sobreposição das várias infraestruturas com as plantas de restrições que sejam aplicáveis, desde a Rede Natura, à REN, a RAN, ao ordenamento e condicionantes dos planos municipais.

Este trabalho cartográfico, de localização de ações/projetos no território, e identificação das limitações ali existentes, além de pouco habitual para o Ministério Público, é ainda, em muitos casos, impossível de concretizar com a celeridade e certeza desejáveis.

Enfim, tentado encontrar sinais encorajadores deste lado da trincheira, podemos assinalar o seguinte:

- Colaboração crescente com associações de defesa do ambiente, academia e outras entidades interessadas nos temas ambientais;
- Isenção de custas judiciais do Ministério Público quando atua em nome próprio;
- Amplitude irrestrita para a ação do Ministério Público na jurisdição administrativa, incluindo mecanismos judiciais que permitem dar algum efeito útil às ações, como os processos cautelares ou o efeito suspensivo da ação de impugnação de ato lesivo de plano municipal, que paralisa eventuais obras e suspende os efeitos das licenças, até uma apreciação judicial definitiva.
- Criação e trabalho contínuo do DCCEICD da PGR, que tem conseguido, com perseverança e sentido de missão, intervir em casos de enorme relevância ambiental.

## **11. Três casos práticos: a via rodoviária do Ave Park; O parque eólico de Mirandela (Serra de Santa Comba) e a central solar THSIS (Santiago do Cacém)**

Os três exemplos que seguem mostram que o combate ambiental pode e deve ser travado pelo Ministério Público, nomeadamente em casos aparentemente favoráveis à sua preservação, mas que podem encobrir a destruição irremediável de recursos naturais.

Não se trata de ser contra o progresso ou contra a transição energética — trata-se de exigir que os projetos sejam implementados com respeito pela lei.

Apesar dos meios escassos, nos últimos anos, o DCCEICD, tem assumido um papel fundamental nesta área, concentrando experiência e conhecimento técnico-jurídico, e com intervenções em processos de

grande impacto: o novo aeroporto do Montijo, as minas de lítio, os grandes parques solares e eólicos, e inúmeras obras urbanísticas ilegais.

São batalhas discretas, muitas vezes travadas em silêncio nos tribunais, mas que têm um efeito profundo na proteção do território português e na consciencialização de que os projetos têm de se conformar aos planos e programas, e não o contrário.

### **11.1. A via rodoviária do Ave Park**

O primeiro caso diz respeito a uma infraestrutura rodoviária com cerca de 12 quilómetros, promovida pelo município de Braga.

A obra previa a ocupação de 158 mil metros quadrados de solos da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e de mais 60 mil metros da Reserva Ecológica Nacional (REN) — duas áreas territoriais legalmente protegidas e com fortes limitações ao seu uso que não para os fins previstos nos respetivos regimes jurídicos.

O caso foi denunciado por uma associação local de defesa do ambiente, a “*AVE – Associação Vimaranesse para a Ecologia*”, e encaminhado para a Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), que, após algumas diligências, concluiu pela ilegalidade do projeto, por falta de fundamentação da deliberação da entidade pública (Entidade Regional da RAN do Norte) que aprovou a inutilização das áreas da RAN.

Com base nessas conclusões, e aditando outros fundamentos, o Ministério Público instaurou, em setembro de 2023, no TAF de Braga, uma ação de impugnação dos atos administrativos praticados pela entidade regional da RAN e pelo município.

Com a citação para a ação pública, e após despacho do tribunal nesse sentido, foram suspensos os efeitos dos atos administrativos impugnados e, conseqüentemente, a execução da obra.

Este caso demonstra a importância da articulação entre cidadãos, entidades inspetivas e Ministério Público, e que a participação cívica informada pode ter efeitos concretos na defesa do território.

### **11.2. O parque eólico de Mirandela (Serra de Santa Comba)**

O segundo caso envolve um projeto de parque eólico em Mirandela.

À primeira vista, pareceria um projeto “*verde*”, alinhado com os objetivos da transição energética.

Mas o local escolhido para a implantação das torres eólicas — a serra de Santa Comba — é uma área de elevado valor ecológico e patrimonial, que alberga um conjunto de pinturas neolíticas em processo de classificação como bem cultural.

Perante notícias do projeto, o Ministério Público abriu uma averiguação (DA), onde incluiu contactos com especialistas da Universidade do Porto, de Coimbra e de Vigo.

Estas especialistas confirmaram a sensibilidade e o valor cultural da área, contribuindo decisivamente para um dos sustentos da ação, ou seja, a ilegalidade do licenciamento municipal em face do regime jurídico do património cultural.

Além deste regime jurídico, o licenciamento contraria o próprio PDM municipal (toda a zona integra a estrutura ecológica municipal), fundamentos que foram a base da ação do Ministério Público de impugnação do licenciamento da obra, sendo contrainteressada a empresa promotora, cuja citação levou à suspensão da licença e à paralisação do projeto.

O processo aguarda julgamento e decisão final, mas o simples efeito suspensivo já impediu a destruição de património que, de outro modo, poderia ter sido perdido para sempre. Naturalmente que a demora do processo é prejudicial para todos, seja para os que entendem existirem ilegalidades, seja para quem quer iniciar o projeto.

Este caso parece-nos exemplar de como o Ministério Público pode agir em defesa do ambiente e da cultura simultaneamente, em conjugação com o saber que só a academia pode proporcionar.

### 11.3. A central solar “*The happy sun is shining*” ou “*Fernando Pessoa*” (Santiago do Cacém)

O terceiro caso é, talvez, o mais mediático.

Trata-se de um megaprojeto, avaliado em cerca de 800 milhões de euros, para construir uma central solar ocupando uma área vedada de mil e duzentos e cinquenta hectares, dos quais quinhentos e cinquenta de painéis fotovoltaicos.

O nome do projeto — “*The Happy Sun is Shining*” — poderia ser poético, como é, aliás, a própria evocação do maior poeta português

do século XX, mas, na prática, implica a inutilização de uma vasta área rural e florestal, com elevado valor ecológico.

O Ministério Público entendeu que o licenciamento violava diversos instrumentos de gestão territorial — incluindo o plano municipal e os regimes de proteção ambiental e agrícola.

Assim, interpôs, em janeiro de 2024, uma ação de impugnação contra a Agência Portuguesa do Ambiente e a empresa promotora.

Com a citação, e mediante despacho do tribunal, foi suspenso o ato impugnado (a licença ambiental), paralisando o projeto.

Esta decisão interlocutória está nesta data em recurso, mas este é um dos primeiros casos em Portugal em que o Ministério Público consegue travar, de forma imediata, um projeto de central solar desta dimensão, por suspeita de ilegalidade relativamente às normas de ordenamento e proteção dos recursos naturais.

## 12. Nota final

Desde a descoberta da máquina a vapor e da revolução industrial, que a história da civilização se faz à custa dos recursos naturais e ainda ninguém conseguiu estabelecer onde ficam os limites à cobiça humana.

Nesta perspetiva, e para alguns, a proteção do território e dos recursos naturais é um obstáculo ao progresso, destinada ao mesmo sucesso de quem quer “*tapar o sol com uma peneira*”.

De outro lado, a defesa do ambiente é em última análise, uma luta pela qualidade da democracia. É nela que se confrontam interesses económicos e valores coletivos; é nela que se mede a capacidade do Estado de respeitar os limites da lei que a si próprio impôs.

Portugal, país pequeno, com recursos naturais frágeis e limitados, sem peso para as emissões globais de GEE, não pode sacrificar a sua paisagem, a sua agricultura e o seu património cultural em nome de um progresso que, muitas vezes, beneficia poucos e deixa marcas duradouras para as gerações futuras.

Neste combate, o Ministério Público não é um inimigo do desenvolvimento.

É um guardião da legalidade, da fronteira que separa o progresso sustentável, assente em regras previamente estabelecidas, do simples abuso e da ganância predatória dos recursos naturais.

Importa, por isso, continuar a investir na formação dos magistrados em direito administrativo e ambiental, no reforço de equipas especializadas e, sobretudo, no diálogo com a sociedade civil.

A defesa do ambiente não trava o progresso — é uma forma de justiça.

E o Ministério Público existe, precisamente, para que essa justiça não seja apenas uma palavra vã, mas uma realidade concreta.

Lisboa, novembro de 2025

## Referências bibliográficas

- Beirão, A. (2020). A representação do Estado Português nos tribunais administrativos e as atribuições do Centro de Competências Jurídicas do Estado. *Revista do Ministério Público*, 163, 69–102.
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2021). *A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente: Abordagem prática e resolutive* (Comissão do Meio Ambiente). <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/A-ATUAO-DO-MINISTRIO-PUBLICO-NA-DEFESA-DO-MEIO-AMBIENTE-Abordagem-Prtica-e-Resolutiva.pdf>
- Conselho Nacional do Ministério Público. <https://www.cnmp.mp.br/portal/>
- Direção-Geral Da Política De Justiça (s.d.). *Estatísticas da Justiça*. <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/>
- Gomes, C. A. (2009). Não pergunte o que o ambiente pode fazer por si; pergunte-se o que pode fazer pelo ambiente! Reflexões breves sobre a acção pública e a acção popular na defesa do ambiente. *Programa de Formação Avançada Justiça XXI*. <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/390-447.pdf>
- Gomes, C. A. (2023). O Ministério Público em defesa do ambiente: três questões. *Atas do XII Congresso do Ministério Público: Autonomia/Responsabilidade/Qualidade e cidadania*.
- Maia, R. (2009). *Em nome da sociedade: O Ministério Público nos sistemas constitucionais do Brasil e de Portugal*, FDL, ICJP, CIDP. <https://www.mprs.mp.br/>
- Ministério Público do Estado da Bahia. (2023). *Termo de compromisso de ajustamento de conduta (Proc. n.º 593.0.39072.2016)*. <https://>

[www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/orgaos-colegiados/conselho-superior/compromissos-de-ajustamento-de-conduta-e-acordos-de-nao-persecucao-civel/compromissos-de-ajustamento-de-conduta/2023/compromisso\\_de\\_ajustamento\\_de\\_condu-ta\\_-\\_inteiro\\_teor/593.0.39072.2016.pdf](http://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/orgaos-colegiados/conselho-superior/compromissos-de-ajustamento-de-conduta-e-acordos-de-nao-persecucao-civel/compromissos-de-ajustamento-de-conduta/2023/compromisso_de_ajustamento_de_condu-ta_-_inteiro_teor/593.0.39072.2016.pdf)

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. (2025). *Relatório anual 2024*. <https://www.mprs.mp.br/media/areas/relatorio2024/arquivos/ramprs2024.pdf>

Ministério Público, Procuradoria-Geral da República (2025). *Diretiva 2/2025, de 11.11.2025*. <https://www.ministeriopublico.pt/paginal/diretivas>

Ministério Público, Procuradoria-Geral da República (2025). *Relatório Síntese do Ministério Público 2024*. <https://www.ministeriopublico.pt/destaque/relatorio-sintese-do-ministerio-publico-2024>

Miranda, J., Medeiros, R. (2010). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Tomo I, 2a. ed.) Coimbra Editora.

Rádio e Televisão de Portugal (1990, fevereiro 23). *Julgamento de crime ambiental* [Vídeo]. RTP Arquivos. <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/julgamento-de-crime-ambiental/>

Silva, V. (2013). *O contencioso administrativo no divã da psicanálise* (2a. ed.). Almedina.

**Abstract:** Environmental protection has become one of the key areas in which democratic legality is upheld. In this context, the Public Prosecutor's Office (MP) plays an increasingly significant role, particularly through administrative proceedings, where decisions are made on the legality of projects with a major territorial, ecological and cultural impact. A comparison with the Brazilian Public Prosecutor's Office reveals significant structural differences: greater extrajudicial powers, the conclusion of judicial and extrajudicial agreements, and financial autonomy, which enable direct support for environmental projects. In contrast, Portugal reserves these functions for the public administration, concentrating the Public Prosecutor's Office's intervention within the judicial sphere. The text highlights the main difficulties — overburdened administrative courts, a shortage of magistrates and technically demanding proceedings — but also signs of progress, such as the creation of the Departamento do Contencioso do Estado Interesses

Coletivos e Difusos (DCCEICD) and the effective use of legal instruments, illustrated by three emblematic cases. It is concluded that the Public Prosecutor's Office is not an obstacle to development, but rather a guarantor of the balance between progress and legality.

**Keywords:** Portuguese Public Prosecutor's Office. Brazilian Public Prosecutor's Office. Environmental protection. Administrative courts.

# Tutela ambiental na Comarca de Coimbra, Portugal: atuação do Ministério Público e percepção de seus magistrados sobre participação popular (2016–2023)

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/9

*Maria Carolina Chaves de Sousa<sup>1</sup>, Isabel Cristina Nunes de Sousa<sup>2</sup>*

**Resumo:** Neste trabalho é apresentada uma perspectiva abrangente da atuação do Ministério Público na tutela ambiental na Comarca de Coimbra, Portugal, entre 2016 e 2023. Por meio de análise estatística dos procedimentos ambientais instaurados no período, e dos resultados de um questionário respondido por 34 magistrados da Procuradoria Regional de Coimbra, foram identificadas tendências, padrões e desafios na proteção do meio ambiente. As principais conclusões deste estudo apontam para uma atuação majoritariamente reativa do Ministério Público na tutela ambiental na Comarca de Coimbra, com foco em ocorrências de dano ambiental visível e imediato, como incêndios florestais. No entanto, a percepção dos magistrados revela uma ampla gama de preocupações ambientais, incluindo poluição atmosférica e gestão de resíduos. Recomenda-se que o Ministério Público considere a implementação de mecanismos participativos, e expanda a utilização de instrumentos jurídicos não-penais para equacionar danos ambientais difusos, como as ações cíveis públicas.

---

<sup>1</sup> Universidade de Coimbra, Portugal. <https://orcid.org/0000-0001-6108-0866>

<sup>2</sup> Universidade Federal de São Carlos, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-8657-6785>

**Palavras-chave:** Comarca de Coimbra; Democracia Ambiental; Meio Ambiente; Ministério Público; Participação Popular; Proteção Ambiental.

## 1. Introdução

Neste trabalho é apresentada uma perspectiva abrangente da atuação do Ministério Público na tutela ambiental na Comarca de Coimbra, Portugal, entre 2016 e 2023. Por meio de análise estatística dos procedimentos ambientais instaurados no período, e dos resultados de um questionário respondido por 34 magistrados da Procuradoria Regional de Coimbra, foram identificadas tendências, padrões e desafios na proteção do meio ambiente.

Buscou-se expor não apenas a natureza e a frequência das ações do Ministério Público na Comarca de Coimbra, como também fornecer uma compreensão aprofundada da percepção de quem atua diretamente em questões ambientais, com base nos resultados do questionário aplicado junto aos magistrados.

O intuito é propiciar uma visão integrada, capaz de subsidiar futuras ações estratégicas do Ministério Público na tutela do meio ambiente, destacando a importância da participação popular para o aprofundamento da Democracia Ambiental no contexto jurídico português.

## 2. Análise quantitativa dos procedimentos ambientais (2016-2023)

A análise quantitativa dos procedimentos ambientais instaurados mostrou-se fundamental para revelar a escala e o enfoque da atuação do Ministério Público, bem como a natureza dos conflitos ambientais que chegam ao sistema de justiça, evidenciando, implicitamente, as prioridades na alocação de recursos investigativos e processuais.

Entre 2016 e 2023 foram instaurados 2.436 procedimentos relacionados à temática ambiental na Comarca de Coimbra. A distribuição destes procedimentos por área de atuação exhibe uma concentração notável, com predominância da área Criminal (Tabela 1).

**Tabela 1.** Área de atuação.

Área de Atuação	Quantidade	%
<i>Criminal</i>	2406	98.73
<i>Contraordenação</i>	26	1.11
<i>Judicial (Área Cível)</i>	3	0.12
<i>Proc. Administrativo</i>	1	0.04
<b>Total</b>	<b>2436</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

Esta concentração revela que a abordagem prioritária para as questões ambientais na região tem sido a persecução penal. Em detrimento de outras vias, como a cível (reparação de danos) ou a administrativa (prevenção e fiscalização), a resposta institucional tem enfatizado quase exclusivamente a responsabilização penal dos infratores. Isso revela não apenas uma tendência, mas uma quase monopolização da atuação em matéria ambiental pela esfera criminal, conforme sintetizado a seguir:

- **Volume total:** 2.436 procedimentos ambientais instaurados entre 2016 e 2023.
- **Área de atuação principal:** A área Criminal representa 98,73% (2.406) do total. Em nítido contraste, as demais áreas apresentam uma expressão residual: Contraordenação (1,11%), Judicial Cível (0,12%) e Administrativo (0,04%).
- **Tipo de procedimento predominante:** O Inquérito corresponde a 98,73% de todos os casos analisados (Tabela 2).

**Tabela 2.** Tipo de procedimento.

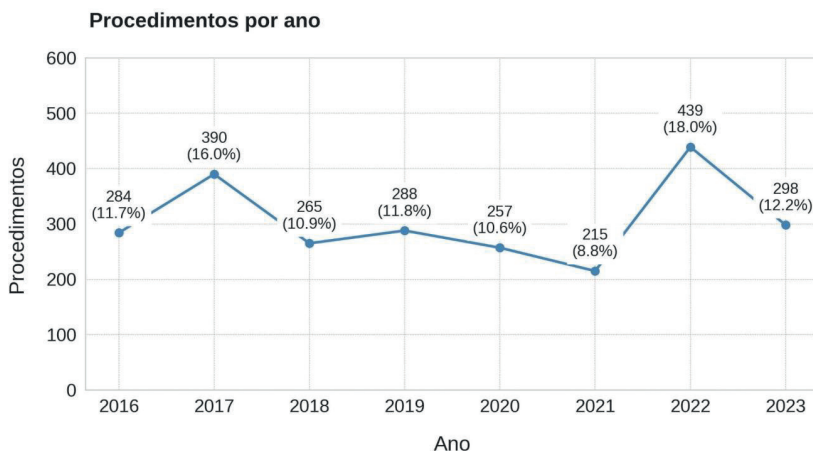
Tipo	Quantidade	%
<i>Inquérito</i>	2406	98.73
<i>Recurso (Contraordenação)</i>	26	1.11
<i>Ação de Processo Comum</i>	2	0.08
<i>Procedimento Cautelar (CPC2013)</i>	1	0.04
<i>Proc. Administrativo</i>	1	0.04
<b>Total</b>	<b>2436</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

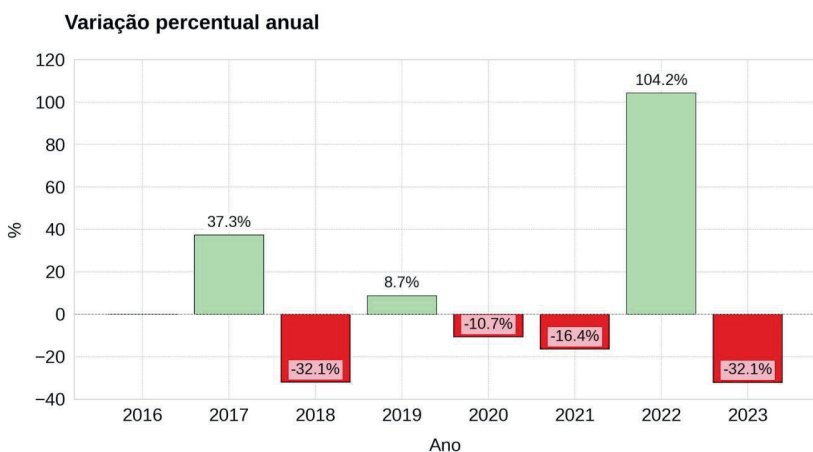
### 3. Tendência temporal e anomalias

A evolução temporal dos procedimentos ambientais apresenta uma variação considerável, com o ano de 2022 representando um pico

significativo (Figura 1). Este ano atípico registou um aumento superior a 100% no número de procedimentos em relação ao ano anterior (Figura 2). Esta anomalia sugere a influência de fatores exógenos que intensificaram a litigância ambiental, merecendo um estudo aprofundado para identificar suas causas, provavelmente atreladas ao contexto pandêmico da época.



**Figura 1.** Quantidade de procedimentos ao longo dos anos (2016-2023).  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).



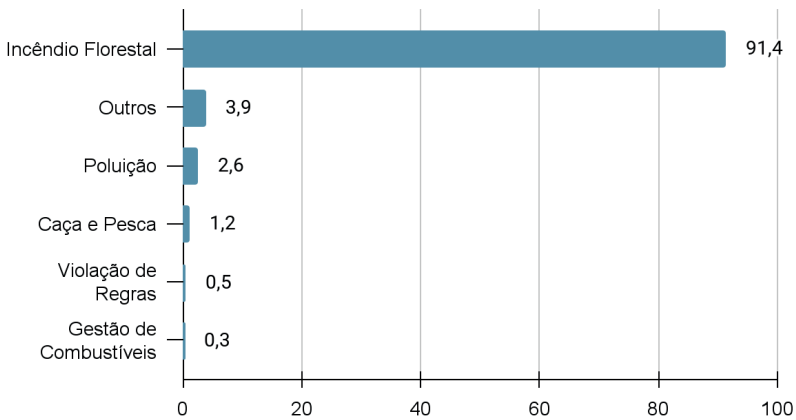
**Figura 2.** Variação percentual de procedimentos ao longo dos anos (2016-2023).  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).

#### 4. Análise temática por categoria

A categorização dos procedimentos ambientais por tipologias permitiu identificar os principais vetores de pressão sobre o meio ambiente na Comarca de Coimbra.

A categoria Incêndio Florestal possui a prevalência mais significativa (Figura 3), dominando de forma clara os assuntos dos procedimentos instaurados no período, especialmente nos anos de 2017 e 2022 (Figura 4). Isso indica que o Ministério Público tem como enfoque uma das problemáticas ambientais mais visíveis e críticas de Portugal.

##### Assuntos



**Figura 3.** Assuntos dos procedimentos

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

A diversidade de qualificações aplicadas ao Incêndio Florestal indica a complexidade destas ocorrências e os desafios associados à sua investigação (Tabelas 3 a 6). Os subtipos incluem:

- Incêndio florestal
- Incêndio florestal agravado
- Incêndio florestal por negligência
- Incêndio florestal na forma tentada
- Incêndio florestal por negligência agravado

O espectro de qualificações, que varia da negligência à intenção agravada, revela o desafio crítico de provar a intenção em casos de incêndio, o que exige capacidades forenses avançadas e estratégias de acusação especializadas por parte do Ministério Público.



**Figura 4.** Distribuição dos assuntos dos procedimentos ao longo dos anos (2016-2023).

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

**Tabela 3.** Categorização dos assuntos dos procedimentos (parte 1).

Categoria	Assunto
<i>Poluição</i>	Poluição
	Poluição com perigo comum
<i>Incêndio Florestal</i>	Incêndio florestal
	Incêndio florestal agravado
	Incêndio florestal por negligência
	Incêndio florestal na forma tentada
	Incêndio florestal por negligência agravado
<i>Gestão de Combustíveis</i>	Falta de gestão de combustíveis na rede viária
	Falta de gestão de combustíveis (junto a edificações)

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

Procedimentos ligados à Caça e Pesca representam outro vetor relevante de ilícitos ambientais instaurados na Comarca de Coimbra. A variedade de infrações demonstra a persistência de práticas ilegais que exercem pressão sobre a fauna local, além da importância da fiscalização contínua destas atividades. Os tipos de infrações mais comuns incluem:

- Pesca meixão
- Exercício perigoso de caça

- Exercício perigoso de caça (conduta negligente)
- Falta de habilitação para o exercício da caça
- Contraordenação (pesca ilegal)
- Outros crimes relativos à caça e pesca

**Tabela 4.** Categorização dos assuntos dos procedimentos (parte 2).

Categoria	Assunto
<i>Caça e Pesca</i>	Pesca meixão
	Exercício perigoso de caça
	Exercício perigoso de caça (conduta negligente)
	Falta de habilitação para o exercício da caça
	Contraordenação (pesca ilegal)
	Outros crimes relativos à caça e pesca
<i>Violação de Regras Urbanísticas</i>	Violação de regras urbanísticas
	Violação de regras urbanísticas por funcionário
	Violação de regras urbanísticas (titulares de cargos políticos)
	Violação de regras urbanísticas na forma tentada (titulares de cargos políticos)

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

A presença de crimes que vão desde a pesca de espécies singulares e vulneráveis até o exercício perigoso da caça e a falta de habilitação formal indica que os problemas abrangem tanto a proteção de ecossistemas específicos como a regulação geral e a segurança da atividade.

Além dos incêndios florestais e das infrações ligadas à caça e pesca, o sistema judicial lidou com um espectro diversificado de crimes ambientais. Estas tipologias representam agressões significativas e, muitas vezes, sistêmicas ao meio ambiente, enquadrando-se em temáticas amplas, como Poluição, Violação de Regras Urbanísticas e Gestão de Combustíveis, além da categoria Outros, que contempla delitos mais específicos e menos recorrentes, tais como:

- Crime contra a preservação da fauna e das espécies cinegéticas
- Danos contra a natureza
- Emissão de fumos
- Remoção de resíduos
- Outros crimes de perigo comum
- Ausência de autorização para (re)arborização de espécies florestais
- Trabalhos florestais em época de risco máximo de incêndio

- Ausência de remoção e eliminação dos sobrantes após corte florestal
- Incumprimento às condicionantes impostas ao projeto de arborização
- Obras em Área de Paisagem Protegida sem parecer do ICNF
- Abate de espécies florestais protegidas (sobreiros) sem autorização
- Abertura de caminho – em zona de reserva ecológica nacional

Este amplo espectro de possibilidades demonstra que o foco do Ministério Público não se restringe apenas aos crimes de alta visibilidade, como os incêndios florestais, sendo também combatida a degradação sistêmica e de baixa visibilidade.

**Tabela 5.** Categorização dos assuntos dos procedimentos (parte 3).

Categoria	Assunto
<i>Outros</i>	Crime contra a preservação da fauna e das espécies cinegéticas
	Danos contra a natureza
	Emissão de fumos
	Remoção de resíduos
	Outros crimes de perigo comum
	Ausência de autorização para (re)arborização de espécies florestais
	Trabalhos florestais em época de risco máximo de incêndio
	Ausência de remoção e eliminação dos sobrantes após corte florestal
	Incumprimento às condicionantes impostas ao projeto de arborização
	Obras em Área de Paisagem Protegida sem parecer do ICNF
	Abate de espécies florestais protegidas (sobreiros) sem autorização
	Abertura de caminho – em zona de reserva ecológica nacional
	Incumprimento de contrato de eliminação de sobrantes

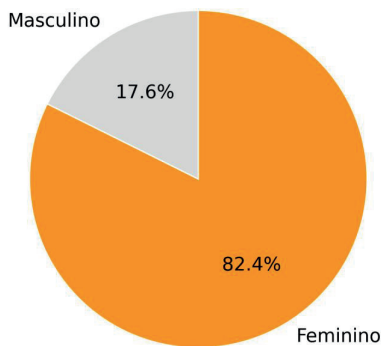
**Fonte:** Elaboração própria (2025).

## 5. Análise da percepção dos magistrados sobre participação popular

A análise da percepção dos magistrados pode contribuir para o aprofundamento da Democracia Ambiental, pois suas experiências diárias são moldadas pela natureza dos procedimentos que instauram e conduzem. A visão desses atores é essencial para avaliar a viabilidade e os contornos de uma futura implementação de mecanismos participativos, uma vez que suas opiniões, resistências e preferências influenciam o possível desenvolvimento de novas práticas. A síntese do perfil dos respondentes e da metodologia do questionário é apresentada a seguir:

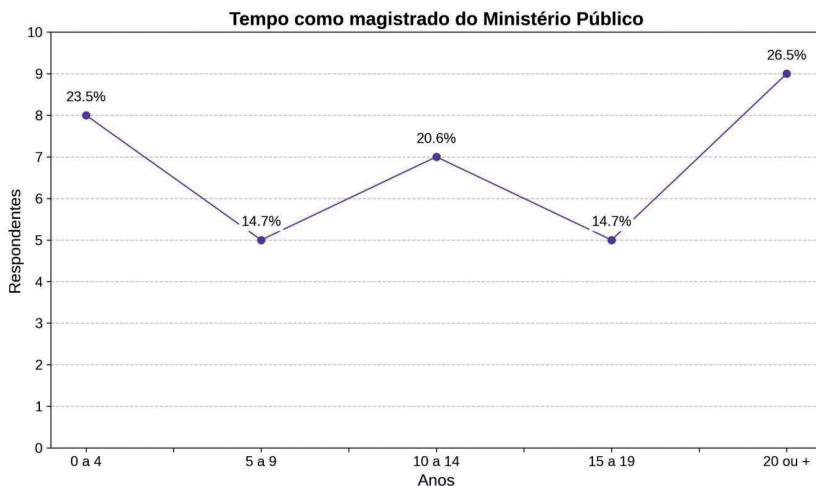
- **Amostra:** 34 magistrados da Procuradoria Regional de Coimbra.
- **Instrumento:** Questionário semiestruturado com perguntas abertas e fechadas, incluindo itens em escala de Likert.
- **Período de coleta:** Junho a setembro de 2024.
- **Perfil:** O público respondente é maioritariamente feminino (Figura 5), sendo um corpo profissional experiente, com a maioria possuindo 20 anos ou mais de atuação como magistrado (Figura 6), com atuação prévia em outra Comarca (Figura 7).

**Gênero com o qual se identifica**



**Figura 5.** Gênero dos respondentes.

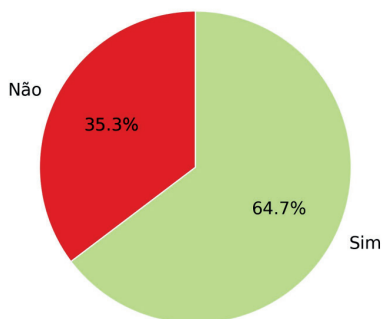
**Fonte:** Elaboração própria (2025).



**Figura 6.** Experiência dos respondentes.

Fonte: Elaboração própria (2025).

**Atuou em outra comarca, ainda que em outra função pública?**



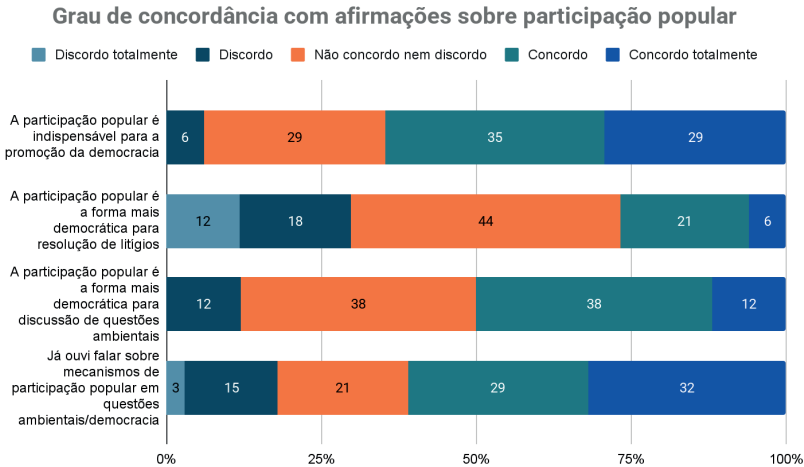
**Figura 7.** Atuação prévia dos respondentes.

Fonte: Elaboração própria (2025).

## 6. Concepções gerais sobre participação popular

As respostas do questionário revelaram uma percepção matizada sobre os princípios da participação popular (Figura 8). A maioria dos respondentes já ouviu falar sobre mecanismos de participação popular, e concorda ou concorda totalmente com a afirmação de que a participação popular é indispensável para a promoção da democracia, sem qualquer registro de discordância total nesse aspecto. Contudo, esta

convicção se torna mais ambivalente quando questionados se a participação constitui a forma mais democrática para a resolução de litígios. Nestes casos, muitos magistrados adotaram uma posição neutra, indicando uma hesitação em endossar a participação como o método principal, embora reconheçam seu valor fundamental para discussão de questões ambientais.



**Figura 8.** Percepção dos respondentes sobre participação popular.  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).

## 7. Problemas ambientais e participação popular

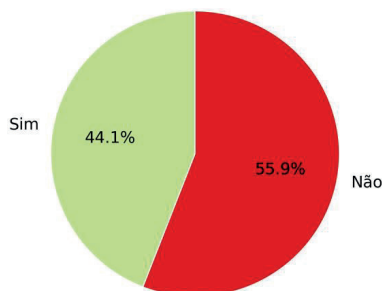
Quando questionados sobre os problemas ambientais mais relevantes para participação popular, as preocupações revelaram-se abrangentes e multifacetadas entre os 34 magistrados da Procuradoria Regional de Coimbra, englobando principalmente questões como: Separação e reciclagem de resíduos; Poluição atmosférica; e Proteção da biodiversidade florestal.

Esta gama de preocupações demonstra uma sensibilização aguçada por parte dos magistrados, que ultrapassa os crimes tradicionalmente mais recorrentes. As respostas indicam uma visão ampla dos desafios ambientais, abrangendo tanto questões diretamente atreladas aos delitos mais recorrentes (proteção da biodiversidade florestal), quanto assuntos de impacto urbano e industrial (separação e reciclagem de resíduos e poluição atmosférica).

## 8. Contradição central: Ampliação de poderes vs. Abertura à capacitação

Um achado relevante e aparentemente contraditório também emergiu das respostas ao questionário. Por um lado, a maioria dos magistrados (Figura 9) rejeitou a possibilidade de ampliar os poderes do Ministério Público para desencadear e liderar procedimentos de participação ambiental cidadã, sinalizando certo conservadorismo institucional. No entanto, em nítido contraste com esta resistência à mudança formal, a maioria dos respondentes (Figura 10) expressou uma clara vontade de frequentar um curso de formação sobre participação popular em questões ambientais/democracia ambiental. Esta justaposição sugere uma distinção entre a reforma estrutural da instituição e o desenvolvimento profissional individual.

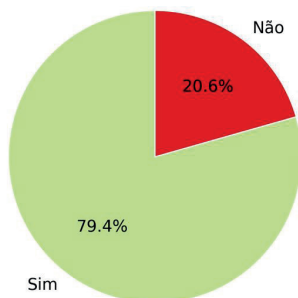
**Seria útil o Ministério Público em Portugal ampliar os seus poderes para poder desencadear e liderar procedimentos de participação ambiental cidadã?**



**Figura 9.** Percepção dos respondentes sobre ampliação dos poderes do Ministério Público.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

**Frequentaria um curso de formação sobre participação popular em questões ambientais/democracia ambiental?**



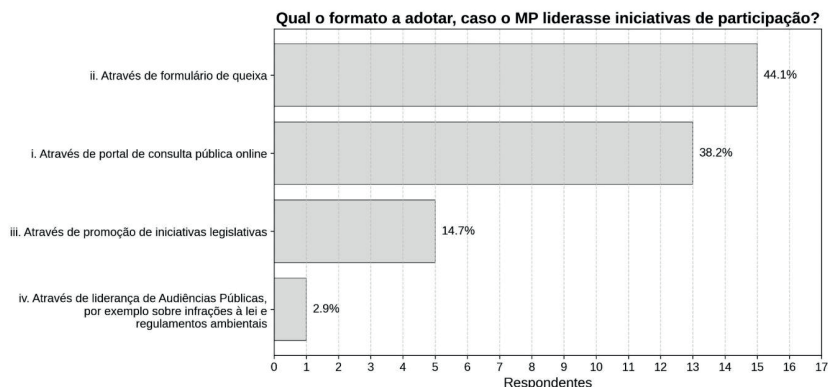
**Figura 10.** Percepção dos respondentes sobre frequentar curso de formação.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

## 9. Percepções sobre mecanismos, formatos e atores da participação popular

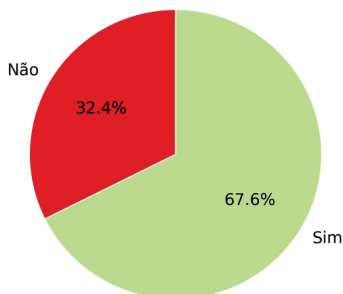
No questionário também abordou-se as preferências dos magistrados quanto à implementação prática de mecanismos participativos, revelando visões claras sobre a sua estruturação.

- **Formatos preferenciais:** Os formulários de queixas foram apontados como a principal forma de liderança de processos participativos pelo Ministério Público. Em contrapartida, as audiências públicas foram as menos citadas (Figura 11), marcando uma diferença cultural notável em relação às práticas no Brasil.
- **Envolvimento cidadão:** Verificou-se um forte apoio à criação de uma lista de cidadãos a serem consultados (Figura 12), que deveria ser composta por representantes dos três setores da sociedade – poder público, mercado e sociedade civil (Figura 13), com anúncio em TV como canal de comunicação preferencial para mobilização dos cidadãos (Figura 14).
- **Papel dos especialistas:** Houve um amplo consenso sobre a importância de envolver especialistas e técnicos nos debates (Figura 15), considerados essenciais para fornecer esclarecimentos tanto aos cidadãos como à própria entidade ministerial, além da utilidade de se promover uma consulta geral da população antes de reunir os cidadãos da mencionada lista (Figura 16).
- **Logística dos eventos:** As preferências logísticas indicam uma abordagem pragmática. Os locais considerados ideais seriam o prédio da Câmara Municipal ou próximo a este (Figura 17), sendo que os eventos deveriam ocorrer durante dias de semana em período laboral (Figura 18), com uma duração máxima de uma a duas horas (Figura 19).



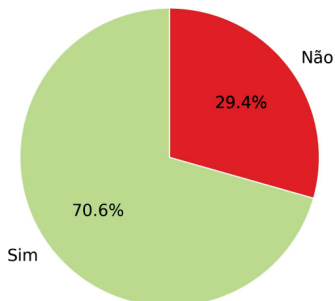
**Figura 11.** Percepção dos respondentes sobre formatos a adotar.  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).

**Consideraria a criação de uma lista de cidadãos e outras entidades (tomadores de decisão) para viabilizar a aplicação de um método participativo?**

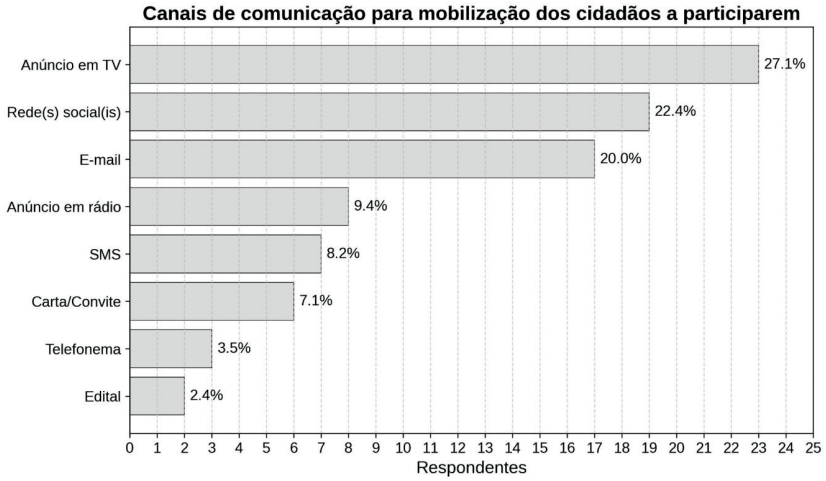


**Figura 12.** Percepção dos respondentes sobre criação de uma lista de cidadãos.  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).

**Consideraria importante que essa lista de cidadãos fosse composta por representantes dos três setores da sociedade (poder público, setor empresarial, e associações da sociedade civil)?**



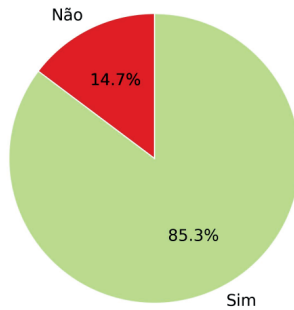
**Figura 13.** Percepção dos respondentes sobre composição da lista de cidadãos.  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).



**Figura 14.** Percepção dos respondentes sobre canais de comunicação para mobilização.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

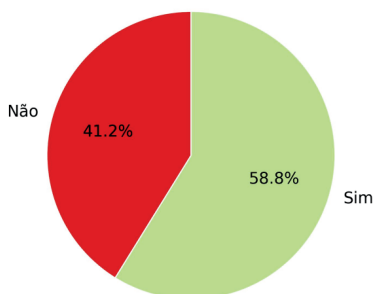
**No momento da reunião dos cidadãos da lista, consideraria envolver especialistas na área em debate para que auxiliem o esclarecimento dos cidadãos sobre a questão discutida?**



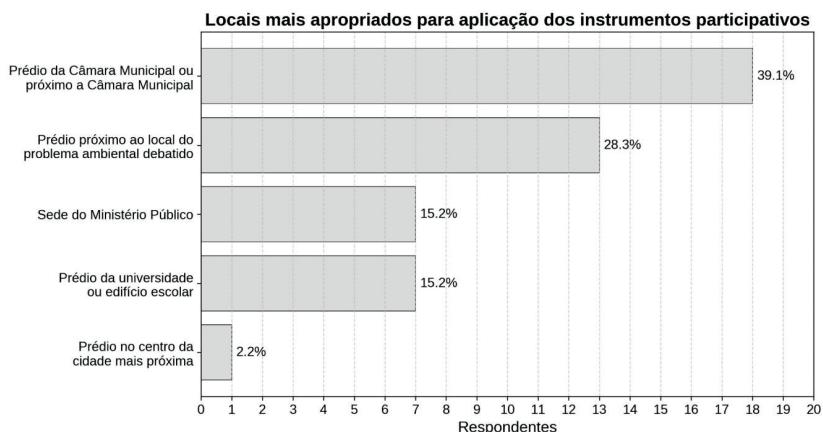
**Figura 15.** Percepção dos respondentes sobre envolvimento de especialistas.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

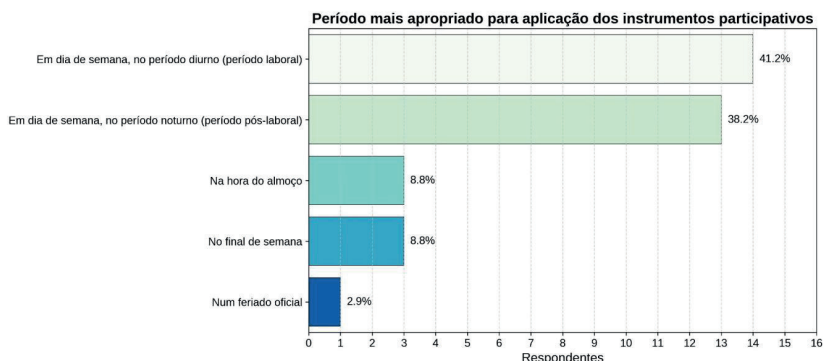
**Consideraria útil promover uma consulta geral da população (em relação às possíveis soluções) antes de reunir os cidadãos integrados naquela lista?**



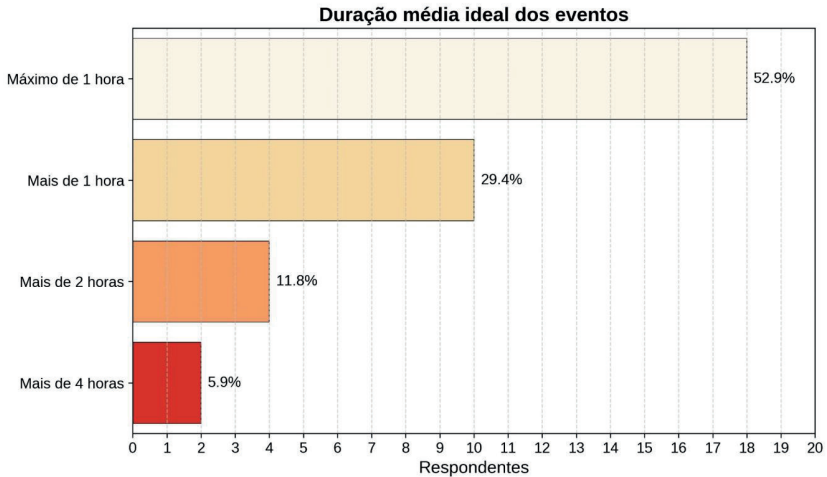
**Figura 16.** Percepção dos respondentes sobre consulta geral da população.  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).



**Figura 17.** Percepção dos respondentes sobre locais mais apropriados.  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).



**Figura 18.** Percepção dos respondentes sobre período mais apropriado.  
**Fonte:** Elaboração própria (2025).



**Figura 19.** Percepção dos respondentes sobre duração média ideal.

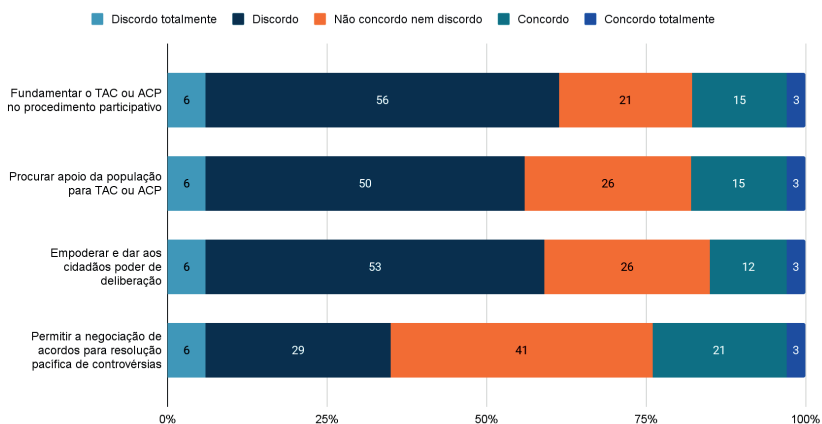
**Fonte:** Elaboração própria (2025).

## 10. Avaliação de vantagens, dificuldades e riscos

Os magistrados também expressaram suas percepções sobre os benefícios e desafios inerentes aos processos participativos (Figuras 20 a 24):

- ***Principais vantagens percebidas:***
  - Permitir a negociação de acordos para a resolução pacífica de controvérsias.
  - Informar a população sobre os meios de resolução pacífica.
  - Reunir mais informações sobre o conflito.
- ***Principais dificuldades apontadas:***
  - Falta de conhecimento da população sobre os assuntos discutidos.
  - Falta de respaldo técnico do Poder Público ou de especialistas.
  - Falta de tempo para participar e envolver a população.
- ***Principais riscos identificados:***
  - Incapacidade da população em apresentar soluções viáveis e bem fundamentadas.
  - Possibilidade de geração de tumultos sociais entre participantes.

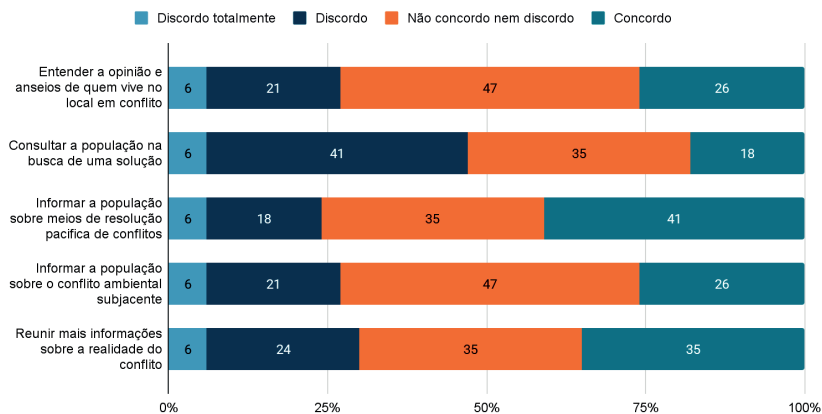
### Grau de concordância com afirmações sobre possíveis vantagens em envolver a população nos procedimentos participativos



**Figura 20.** Percepção dos respondentes sobre vantagens em envolver a população (parte 1).

Fonte: Elaboração própria (2025).

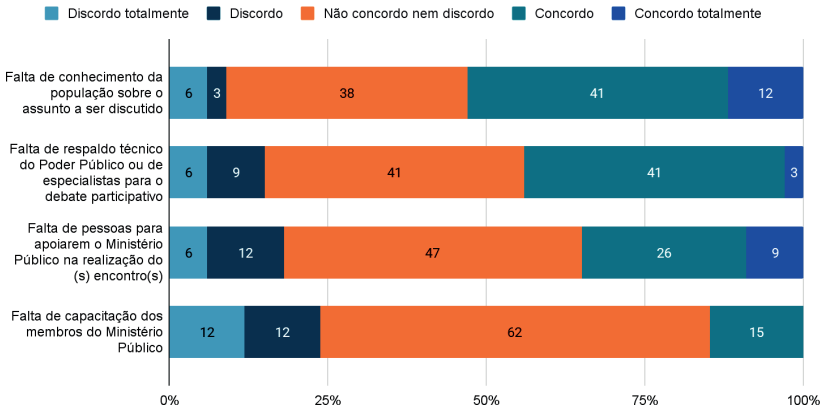
### Grau de concordância com afirmações sobre possíveis vantagens em envolver a população nos procedimentos participativos



**Figura 21.** Percepção dos respondentes sobre vantagens em envolver a população (parte 2).

Fonte: Elaboração própria (2025).

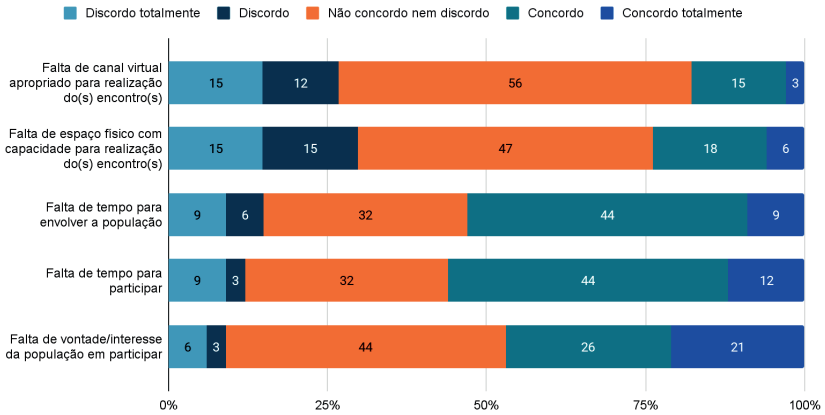
### Grau de concordância com afirmações sobre possíveis dificuldades para o envolvimento da população nos instrumentos participativos



**Figura 22.** Percepção dos respondentes sobre dificuldades em envolver a população (parte 1).

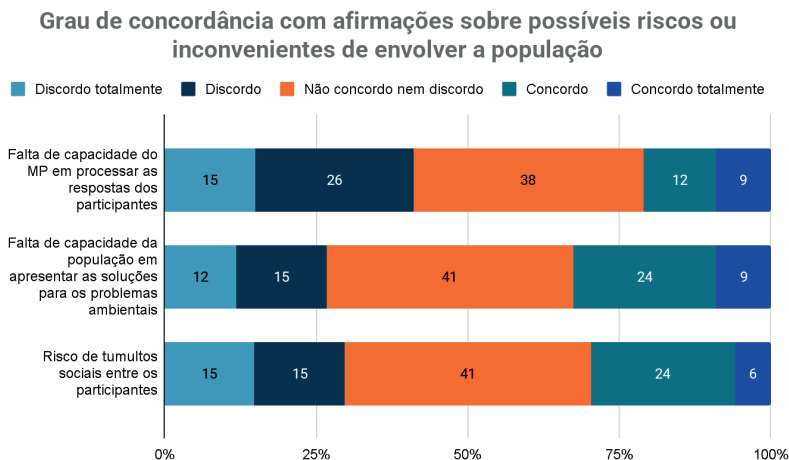
Fonte: Elaboração própria (2025).

### Grau de concordância com afirmações sobre possíveis dificuldades para o envolvimento da população nos instrumentos participativos



**Figura 23.** Percepção dos respondentes sobre dificuldades em envolver a população (parte 2).

Fonte: Elaboração própria (2025).

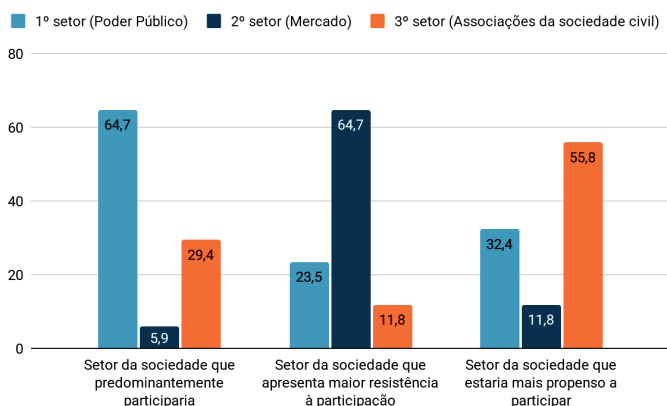


**Figura 24.** Percepção dos respondentes sobre riscos/inconvenientes em envolver a população.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

## 11. Participação popular por setores da sociedade

Quando questionados sobre os setores da sociedade, os respondentes indicaram que o setor público seria o que predominantemente participaria. Por outro lado, o mercado foi apontado como o setor que apresentaria maior resistência à participação. As associações da sociedade civil foram vistas como as mais propensas a participar. É esclarecedora, portanto, a nítida percepção hierárquica dos setores da sociedade pelos magistrados (Figura 25).



**Figura 25.** Percepção dos respondentes sobre participação dos setores da sociedade.

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

## 12. Indicadores de participação ambiental

Para traduzir as percepções dos magistrados em uma métrica quantitativa consolidada, foram desenvolvidos indicadores de aderência à participação popular no âmbito da Democracia Ambiental. Adaptando as orientações do “Guía Práctica para la Evaluación de Procesos Participativos” (PARÉS et al., 2007) do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), foram introduzidos cinco critérios de avaliação: *Coordenação do Processo*, *Quem Participa*, *Como se Participa*, *Consequências* e *Melhorias*. Notavelmente, este último critério, *Melhorias*, foi uma adição desenvolvida especificamente para este estudo, de modo a capturar as perspectivas futuras dos magistrados sobre potenciais vias de desenvolvimento, uma dimensão ausente no enquadramento original (Tabela 6).

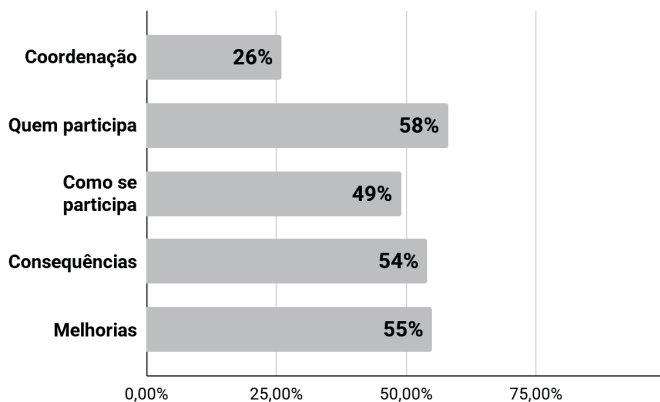
**Tabela 6.** Indicadores da participação ambiental.

Critério	Questão
Coordenação do Processo	Abertura Jurídica
	Canais de comunicação
Quem Participa	Setores participantes
	Setores resistentes
	Setores propensos
Como se Participa	Locais
	Duração
	Formato da participação
	Dificuldades na participação
Consequências	Vantagens
	Riscos e inconvenientes
Melhorias	Curso de Democracia Ambiental
	Criação de lista de cidadãos
	Composição lista de cidadãos
	Consulta geral da população
	Envolvimento de especialistas

**Fonte:** Elaboração própria (2025).

A análise revela um desempenho desigual entre os critérios (Figura 26). O critério Coordenação do Processo registou a pontuação mais baixa, um resultado direta e negativamente influenciado pela resposta majoritariamente contrária à abertura jurídica (expansão formal dos

poderes do Ministério Público). Em contrapartida, os critérios Quem Participa, Melhorias e Consequências obtiveram os melhores resultados, refletindo a visão positiva sobre o protagonismo da sociedade civil e a percepção de que as vantagens da participação superam seus riscos e dificuldades.

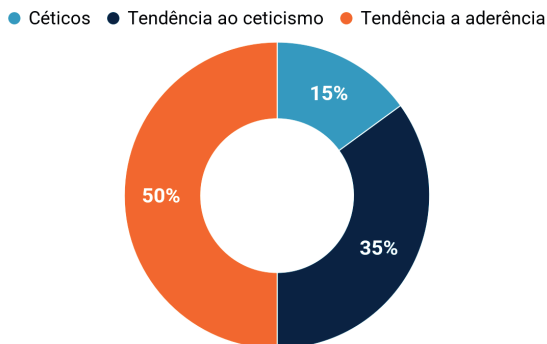


**Figura 26.** Desempenho nos critérios de avaliação.

Fonte: Elaboração própria (2025).

Com base na pontuação agregada, os respondentes foram classificados (Figura 27) segundo a seguinte escala:

- 0-30%: Céticos
- 30-50%: Tendência ao ceticismo
- 50-70%: Tendência à aderência
- 70-100%: Aderentes



**Figura 27.** Classificação dos respondentes.

Fonte: Elaboração própria (2025).

Apesar de nenhum magistrado ter sido enquadrado na classe Aderente, 50% dos respondentes foram classificados como tendo uma Tendência à aderência. Isso indica que, embora não haja um apoio incondicional, metade do corpo de magistrados que respondeu ao questionário demonstra uma disposição favorável, propiciando iniciativas futuras profícuas.

### 13. Considerações finais

As principais conclusões deste estudo apontam para uma atuação majoritariamente reativa do Ministério Público na tutela ambiental na Comarca de Coimbra, com foco em ocorrências de dano ambiental visível e imediato, como incêndios florestais. No entanto, a percepção dos magistrados revela uma ampla gama de preocupações ambientais, incluindo poluição atmosférica e gestão de resíduos.

Existe um potencial subutilizado de instrumentos jurídicos para a tutela ambiental preventiva e para a reparação integral dos danos. Além disso, a participação popular é vista como fundamental para a promoção da Democracia Ambiental, mas enfrenta desafios atrelados a carências básicas, como respaldo técnico, tempo e conhecimento da população sobre os assuntos discutidos.

Recomenda-se que o Ministério Público considere a implementação de mecanismos participativos, como a criação de uma lista de cidadãos a serem consultados e a realização de audiências públicas, para aprimoramento da tutela ambiental na Comarca de Coimbra. Além disso, sugere-se que o Ministério Público expanda a utilização de instrumentos jurídicos não-penais para equacionar danos ambientais difusos, como as ações cíveis públicas.

Por fim, este estudo contribui para a compreensão da atuação do Ministério Público na tutela ambiental na Comarca de Coimbra, e destaca a importância da participação popular e da utilização de instrumentos jurídicos não-penais para operacionalizar a participação democrática e a efetiva proteção do meio ambiente.

## Referência

Parés, M., Díaz, L., Pomeroy, M., & Echenique, L. D. (2007). *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Observatório Internacional de Democracia Participativa. [https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m\\_OIDPtrilingue\\_GUIA.pdf](https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPtrilingue_GUIA.pdf).

**Abstract:** This paper presents a comprehensive overview of the Public Prosecutor's Office's role in environmental protection in the District of Coimbra, Portugal, between 2016 and 2023. Through statistical analysis of the environmental proceedings initiated during this period, and the results of a questionnaire completed by 34 magistrates from the Coimbra Regional Public Prosecutor's Office, trends, patterns and challenges in environmental protection were identified. The main conclusions of this study point to a predominantly reactive approach by the Public Prosecutor's Office in environmental protection in the District of Coimbra, focusing on instances of visible and immediate environmental damage, such as forest fires. However, the magistrates' perceptions reveal a wide range of environmental concerns, including air pollution and waste management. It is recommended that the Public Prosecutor's Office consider implementing participatory mechanisms and expand the use of non-criminal legal instruments to address diffuse environmental damage, such as public civil actions.

**Keywords:** Coimbra District; Environmental Democracy; Environment; Public Prosecutor's Office; Public Participation; Environmental Protection.

# Perspetivas à luz da nova diretiva crime ambiental

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaIMP/10

*Elisabete Matos*<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente texto analisa a articulação do Ministério Público português com a sociedade civil e entidades externas no domínio ambiental, apesar da ausência expressa no Estatuto do Ministério Público. Examina a evolução histórica desde o Provimento n.º 6/91 do DIAP de Lisboa até ao Quadro de Referência Estratégica para o Ambiente e Urbanismo (2025-2026), passando por protocolos como a Rede Nacional IMPEL e a ENPE, e iniciativas como o NIID do Porto. Destaca o papel das leis de participação popular (n.os 35/98, 83/95, 93/2021) e progressos na persecução criminal. Conclui com perspetivas para a transposição da Diretiva 2024/1203, que amplia ilícitos penais ambientais para 20 tipos, exigindo estratégias nacionais, cooperação e participação cidadã para maior eficácia na deteção, investigação e restauração ambiental.

**Palavras-chave:** articulação externa; crime ambiental; Diretiva 2024/1203; Ministério Público; participação cidadã.

## I

Quem percorra o Estatuto do Ministério Público (EMP)<sup>2</sup> de Portugal, o atual ou a versão pretérita, em busca da expressão de formas de

---

<sup>1</sup> Procuradora-Geral Adjunta no Departamento Central de Coordenação de Execução e Intervenção de Competência Desconcentrada.

<sup>2</sup> Atualmente, a Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, antes a Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, que alterou a Lei n.º 47/86, de 15 de outubro. No atual EMP, a referência ao ambiente surge a propósito do Núcleo de Apoio Técnico, onde deve existir um especialista. Quem procurar referências normativas em matéria de interesses difusos, encontra uma norma de atribuições (art.º 4º), a explicitação das formas de intervenção

envolvência do Ministério Público (MP) com a sociedade civil ou com outras entidades, em particular na área do ambiente, quem procure normas que *empurrem* o MP para a articulação externa no domínio do ambiente, pouco ou nada encontra.

No entanto, o EMP encerra alguma plasticidade que viabiliza a intervenção do MP em matéria ambiental, com diálogo relevante com a sociedade civil – cidadãos e organizações - e com outras entidades, maxime, da administração e da polícia ambiental, em modelos tributários da leitura feita por níveis superiores da hierarquia.

Este lastro é um campo fértil que pode, talvez deva, ser explorado e amplificado com vista a receber a nova *Diretiva relativa à proteção do ambiente através do direito penal*, a Diretiva 2024/1203, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024<sup>3</sup>, superando-se, perante ela, as dificuldades de aplicação efetiva da anterior Diretiva.

Ensaieiros a demonstração da tese.

## II

O Provimento n.º 6/91 do Departamento e Ação Penal de Lisboa (DIAP) de Lisboa, emitido pelo então Coordenador, operou a reestruturação do DIAP em 6 seções, visando a especialização, sendo a 4ª seção a que receberia *processos relativos a delitos antieconómicos, contra a saúde pública (da DGIE), burlas, ambiente e interesses difusos*. Este provimento derivava de despacho, com idêntico sentido, do Procurador-Geral da República. Notar-se-á que, em 1991, não havia referência ao ambiente na Lei n.º 47/86, e que hoje se reconhece que só em 1995 passou a haver verdadeiros tipos criminais ambientais no Código Penal. Mas é certo que Figueiredo Dias já escrevera, em 1978, *Sobre o papel do direito penal na proteção do ambiente*<sup>4</sup> e que o Conselho da

---

processual (art.º 9 e art.º 10º) e depois um afinilamento nas normas relativas ao DC-CEICD, cabendo notar que este não tem o exclusivo da intervenção em interesses difusos, como não tem, aliás, na representação do Estado, como observa Mário Aroso de Almeida, na nota ao art.º 11º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

<sup>3</sup> Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2024, 11 de abril). *Diretiva (UE) 2024/1203 relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32024L1203>

<sup>4</sup> Figueiredo Dias, J. (1978). Sobre o papel do direito penal na proteção do ambiente. *Revista de Direito e Economia*, 4(1), 3–23.

Europa já publicara a Resolução (77) 28, que recomendava a criação de ramos especializados nos tribunais e nos serviços do MP em matéria de crimes contra o ambiente. E assim, avançou-se.

Em março de 1994, a Procuradoria-Geral da República (PGR) editou o n.º 1 do Boletim de Interesses Difusos, publicação em papel mantida até 2001, com o n.º 22, de outubro. Sucedeu-lhe, em 2006, a plataforma em suporte digital intitulada *Interesses Difusos*. Na sua apresentação, lia-se (sublinhado nosso) *...além da criação de bases de dados e documentais incidindo sobre áreas relativas ao ambiente, urbanismo, ordenamento do território, património cultural, saúde pública e defesa dos consumidores, pretende-se fomentar o estabelecimento de canais de contacto com entidades públicas e privadas, cujos conhecimentos especializados nestas áreas são de primordial importância para a intervenção do Ministério Público.*

A Ordem de Serviço n.º 2/2014<sup>5</sup>, da Procuradora-Geral da República criou, na direta dependência da mesma e em seu apoio, o Gabinete de Interesses Difusos e Coletivos (GICD). Tinha como objetivos, entre outros, os de *d) Sinalizar e identificar instituições (departamentos governamentais, regionais e municipais, universidades, ordens profissionais, associações e outras entidades) com possibilidades de proporcionar apoio técnico, científico, especializado e multidisciplinar por forma a sustentar a acção do Ministério Público; e também f) Promover e organizar a articulação e contacto com entidades da Administração Pública (como Inspeções Gerais) e da comunidade, que tenham como interesse e objecto de intervenção a defesa as mesmas matérias.* O GICD teve uma intervenção transversal porque procurava a articulação interna, a do MP nas distintas jurisdições (administrativa, cível, criminal, Contas), e a articulação externa, a do MP com outras entidades. O GICD, uma unidade gerada por instrumento hierárquico, manteve funções até à instalação, em janeiro do 2020, do Departamento Central de Condenados do Estado e Interesses Coletivos (DCCEICD), criação da Lei n.º 68/2019, Departamento este que recebeu as competências e as pastas do extinto GDIC<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Procurador-Geral da República. (2014, jan. 20). Ordem de Serviço n. 2/14. Criação do Gabinete de Interesses Difusos e Colectivos.

<sup>6</sup> Procuradoria-Geral da República. (2020, jan. 08). *Despacho da PGR n. 2/2020 de 08 janeiro de 2020*. [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/despachos/despacho\\_pgr\\_dcceicd-08-01-2020\\_0.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/despachos/despacho_pgr_dcceicd-08-01-2020_0.pdf)

De 2015 em diante, a PGR firmou diversos protocolos com entidades com atuação relevante em matéria ambiental<sup>7</sup>. Sem depreciar nenhum deles, destaca-se o Protocolo que criou a Rede Nacional IMPEL<sup>8</sup>, em 2016, uma plataforma criada em torno da IGAMAOT<sup>9</sup> que a PGR integrou *ab initio* e que na atualidade congrega cerca de 20 entidades com responsabilidade na aplicação efetiva das leis ambientais<sup>10</sup>. Destaque também para o Protocolo que, em 2018, firmou o Acordo de Parceria para Implementação do Protocolo de Atuação do Programa Antídoto Portugal<sup>11</sup>, agora a congregar entidades da administração estadual, da academia e organizações não-governamentais na área do ambiente, em torno da repressão do uso de venenos contra as espécies selvagens.

Desde 2018, pelo menos, que o MP acompanha com regularidade a prioridade *Crime Ambiental* na plataforma nacional EMPACT<sup>12</sup>, que reúne no Sistema de Segurança Interna.

Em 2019, o MP nacional aderiu à ENPE, a European Network of Prosecutors for the Environment, ou Rede Europeia de Procuradores em Matéria Ambiental, cujo propósito é *promover a aplicação da lei penal em matéria do ambiente ao apoiar o trabalho operacional dos procuradores em matéria ambiental*. A ENPE é financiada pelo Programa LIFE da União Europeia. O MP nacional participou, pela primeira vez, nos trabalhos da ENPE com a presença de 3 magistrados na Conferência Anual da ENPE de 2019, realizada em Haia, e desde então (salvo o interregno do período pandémico), a ENPE vem suportando a presença

---

<sup>7</sup> Todos disponíveis em Ministério Público, Portugal. (s.d.). *Protocolos*. <https://www.ministeriopublico.pt/protocolos?mid=3589>

<sup>8</sup> Procuradoria-Geral da República. (2016, set. 23). *Protocolo de Cooperação. Rede Nacional IMPEL*. [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/protocolo\\_2016\\_rede\\_nacional\\_impel\\_pt.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/protocolo_2016_rede_nacional_impel_pt.pdf)

<sup>9</sup> Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

<sup>10</sup> Veja-se o histórico e atividade da Rede Nacional IMPEL no site da IGAMAOT em <https://www.igamaot.gov.pt/pt/cooperacao/nacional#305>

<sup>11</sup> Procuradoria-Geral da República. (2018, nov. 27). *Acordo de parceria para a implementação do protocolo de atuação no âmbito do Programa Antídoto Portugal*. [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/acordo\\_parceria\\_pap\\_nov\\_2018.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/acordo_parceria_pap_nov_2018.pdf)

<sup>12</sup> Europol. (s.d.). *EU Policy Cycle. EMPACT 2026-2029 Fighting crime together*. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>

de Procuradores nacionais nas suas conferências e sessões de trabalho, por essa via alicerçando, precipuamente, a constituição da rede interna nacional de procuradores na área penal em matéria ambiental. Assim é que, em outubro de 2025, Coimbra, através do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, foi a generosa anfitriã da sessão de trabalho da ENPE votada à análise da responsabilização penal de pessoas coletivas no quadro da nova Diretiva 2024/1203. O MP nacional fez duas apresentações e estiveram presentes 12 procuradores nacionais.

Retornando ao plano nacional, considerando um passado recente, é possível dar exemplos de articulação do MP com entidades públicas, organizações não-governamentais e entidades privadas da sociedade civil, fora do contexto imediato da instrução de um processo. Uma reunião com a Liga para a Proteção da Natureza (LPN) e com a Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA) decorreu em abril de 2019, no âmbito do GIDC. No mesmo ano, no quadro do Protocolo Antídoto já referido, o ICNF IP<sup>13</sup>, a GNR-SEPNA<sup>14</sup>, a academia e outras entidades públicas na área veterinária, a SPEA e a LPN, com a PGR-GICD, fizeram reuniões conjuntas de trabalho nas diversas comarcas do território continental sobre temas relativos à conservação da natureza. Uma profícua reunião decorreu em novembro de 2019, na PGR, com a entidade representante da fileira da produção de azeite, a propósito dos danos contra a natureza (morte massiva de aves em pernoita nas oliveiras arbustivas) resultantes da apanha noturna de azeitona em olival intensivo, ultrapassando-se um problema. No quadro da Rede Nacional IMPEL, desde final de 2020 e ao longo de 2021, o MP integrou o grupo de trabalho que apoiou APA IP na produção do documento intitulado *Índice Técnico Científico: Esclarecimento do Ilícito sobre Recursos Hídricos*<sup>15</sup>, homologado pelo Conselho Diretivo da APA e pelo Inspetor-Geral da IGAMAOT.

---

<sup>13</sup> Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público.

<sup>14</sup> Guarda Nacional Republicana – Serviço de Proteção da Natureza e das Florestas

<sup>15</sup> Agência Portuguesa do Ambiente. (2025, out. 16). *Índice técnico-científico de esclarecimento do ilícito sobre os recursos hídricos*. <https://apambiente.pt/agua/indice-tecnico-cientifico-esclarecimento-do-ilicito-sobre-os-recursos-hidricos>

\*

Aproximando o foco ao tema criminal, e seguindo um critério cronológico, a Diretiva n.º 1/2021<sup>16</sup> da PGR, que executou a Lei de Prioridades de Política Criminal (LPPC) n.º 55/2020 (biénio 2020/2022), como a Diretiva n.º 1/2023<sup>17</sup>, que executou a LPPC n.º 51/2023 (biénio 2023/2025), dedicaram o Ponto P) e o Ponto K), respetivamente, à investigação dos crimes contra o ambiente, rectius, *Crime de incêndio florestal e crimes contra o ambiente e o tráfico de espécies protegidas* (LPPC 2020) e *Crime de incêndio florestal e crimes contra a natureza e o ambiente* (LPPC 2023), salientando-se as orientações para se proceder a uma distribuição concentrada dos inquéritos<sup>18</sup>, como a de promover, quando se justifique, a constituição de equipas de investigação. Ao abrigo destes instrumentos, e sem prejuízo da assimetria nacional, os DIAP têm procedido à respetiva organização, sendo pioneiro o despacho n.º 3/2021 do DIAP Regional do Porto, secundado por muitos outros.

Uma iniciativa igualmente pioneira de âmbito regional consubstancia-se no Núcleo Interdisciplinar de Interesses Coletivos e Difusos (NIID) criado por despacho de n.º 89-PGRP/2022 do Procurador-Geral Regional do Porto, congregador das jurisdições criminal, cível e administrativa, uma equipa permanente de trabalho de 4 magistrados que tem o objetivo apoiar os magistrados da área regional na atividade processual em matéria de interesses difusos, de definir de estratégias, promover o conhecimento, fazer ligação externa à Administração e a outras unidades do MP, no que se conta o DCCEICD.

---

<sup>16</sup> Procuradoria-Geral da República. (2021, jan. 01). Directiva n.º 01/21. Lei da Política Criminal. Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da Política Criminal para o Biénio 2020/2022.

<sup>17</sup> Procuradoria-Geral da República. (2023, nov. 02). Directiva n.º 01/23. Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da política Criminal para o Biénio 2023/2025.

<sup>18</sup> Um mecanismo alternativo à criação de seções especializadas: não ocorrendo participações em número suficiente para criar uma seção especializada só para crime ambiental, ao invés de se cartear aleatoriamente os inquéritos, dispersando-os por todos os magistrados de um DIAP, concentra-se a distribuição em uma ou duas unidades/pessoas, as quais também recebem processos sobre outras matérias. O atual EMP prevê expressamente a possibilidade de existência de seções genéricas e especializadas nos DIAP, com prevê a de unidades mais flexíveis, no art.º 70º e no art.º 85º.

Recentemente para o biénio 2025-2026, a PGR<sup>19</sup> editou um documento estratégico também dedicado ao ambiente, a saber, o *Quadro de Referência do MP para o Ambiente e o Urbanismo*<sup>20</sup>, que reconhece e acentua algumas certas linhas de atuação do MP, designadamente, a distribuição concentrada de inquéritos em matéria ambiental (e urbanística); o papel do NIID, que pela experiência consolidada, se mostra apto a apoiar intervenções para além da circunscrição regional, na defesa o lobo ibérico; o papel dos coordenadores de comarca, polos dinamizadores locais e âncoras de conhecimento sobretudo em circunscrições de maior mobilidade; a articulação externa, designadamente no quadro do ENPE e da Rede Nacional IMPEL. O documento reconhece, e assim consagra, a rede interna de procuradores que trabalham em matéria ambiental e urbanística.

Esta rede é interdisciplinar e portanto também se manifesta na área criminal.

Vejamos, então, de perto o crime.

\*

O quadro legislativo português é franco em matéria de participação popular ambiental.

A Lei n.º 35/98, que *define o estatuto das organizações não governamentais de ambiente* (ONGA) prevê, no art.º 10º alínea d), que as mesmas têm legitimidade para *Apresentar queixa ou denúncia, bem como constituir-se assistentes em processo penal por crimes contra o ambiente*, estando isentas de custos processuais.

De outra parte, a Lei n.º 83/95, que consagra o *direito de participação popular e procedimental*, prevê, no art.º 25º, que *Aos titulares do direito de acção popular é reconhecido o direito de denúncia, queixa ou participação ao Ministério Público por violação dos interesses previstos no artigo 1.º que revistam natureza penal, bem como o de se constituírem assistentes no respectivo processo, nos termos previstos nos artigos 68.º, 69.º e 70.º do Código de Processo Penal*. Pensando que esses titulares são, nos termos do art.º 1º e 2º do mesmo diploma, *quaisquer cidadãos no gozo*

<sup>19</sup> Despacho de 05 de fevereiro de 2025 do Procurador-Geral da República.

<sup>20</sup> Ministério Público, Portugal. (2025, fevereiro). *Quadro de Referência Estratégica do MP para o Ambiente e o Urbanismo (2025-2026)*. <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/editor-files/quadro-de-referencia-estrategica-do-mp-para-o-ambiente-e-o-urbanismo-2025-2026-sem-ass.pdf>

*dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse directo na demanda, percebe-se a magnanimidade da lei.*

A Lei n.º 93/2021, que *estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União*, refere-se expressamente à *proteção do ambiente* e já o ordenamento nacional contava com a Lei n.º 93/99 que *regula a aplicação de medidas para protecção de testemunhas em processo penal*.

Pode questionar-se se a esta abertura do sistema normativo corresponde uma prática de participação nos processos criminais. Pela afirmativa, pode dar-se o exemplo interessante na zona raiana terrestre com Espanha, em matéria de proteção de espécies, maxime, de aves, um caso em que uma ONGA nacional participou a suspeita de envenenamento em território nacional de um espécime protegido que era monitorizado por uma outra organização espanhola, a qual, perante o arquivamento inicial decidido pelo MP, se constituiu assistente e requereu intervenção hierárquica, a qual foi deferida. A fronteira terrestre com o Reino de Espanha e a articulação estreita do ICNF com entidades nacionais e espanholas e com o MP nacional, maxime com os coordenadores de comarca, tem permitido ganhos no esclarecimento dos ilícitos.

\*

A dinâmica do MP, de articulação interna e externa, e os progressos no esclarecimento do crime ambiental não têm [ainda] completa expressão no plano estatístico.

Para o crime de *poluição*, é preciso recuar a 2022 para encontrar 6 pessoas condenadas; quanto ao crime de *danos contra a natureza*, em 2023 foram condenadas 9 pessoas e em 2022 foram condenadas 10. Considerando os números do instituto da suspensão provisória do processo (SPP), que devem acrescer àqueles, temos, em 2024, 41 arguidos, e em 2023, 29 arguidos, e em 2022, 32 arguidos por *danos contra a natureza*; quanto a *poluição*, em 2024, foram 5 arguidos, em 2023, 9 arguidos, em 2022, 2 arguidos.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> A estatística da justiça é da responsabilidade da Direção Geral de Política de Justiça, embora as SPP estejam contabilizadas no sistema informático do MP.

Mas os progressos são significativos.

Comprova-o a circunstância de em outubro deste ano ter sido possível partilhar com a ENPE o caso de poluição por uma grande unidade fabril metalúrgica na área da grande Lisboa, terminado em SPP, bem como o caso de poluição relativo a aterro ilegal com resíduos perigosos implantado na península de Setúbal. Desde 2019, em matéria de captura e venda ilícita de meixão<sup>22</sup>, evolui-se da então frequente subsunção a ilícito contraordenacional, para a subsunção sistemática ao crime de dano contra a natureza, depois ao crime de contrabando qualificado e ou de circulação, agora também ao crime branqueamento de capitais, à prisão preventiva de líderes das máfias asiáticas que lideram o tráfico da espécie. Essa evolução deveu-se em larga medida à articulação externa e interna do MP. Logrou-se a condenação de 3 pessoas pela morte de 6 lobos, crime de danos contra a natureza, pelas mesmas razões. Desenvolvem-se investigações por tráfico de resíduos, matéria pouco mais do que desconhecida há meia dúzia de anos.

### III

É assim que chegamos ao advento da aplicação da nova Diretiva 2024/1203.

Há que dizer que o processo legislativo no quadro da União Europeia foi ele mesmo palco de debate aberto e de cruzamento de sensibilidades nem sempre convergentes, com a ENPE a produzir documentação (tal como outras entidades).

A transposição de Diretivas é, em Portugal, uma competência do Governo e estando em causa matéria penal, a produção legislativa é reserva da Assembleia da República, abrindo-se o caminho a uma proposta de lei do Governo ao Parlamento (ou a de uma autorização legislativa do Parlamento ao Governo). O MP português não tem, assim, competência em matéria de produção de leis, sem prejuízo da emissão de pareceres que lhe possam ser pedidos pelo legislador a propósito de certas matérias.

Desta feita, o Governo optou pela elaboração de proposta de lei, a cargo da Direção Geral de Política de Justiça (DGPJ do Ministério

---

<sup>22</sup> A enguia europeia, ou *anguilla anguilla*, em fase juvenil, que é uma espécie CITES.

da Justiça. Porventura por influência da Comissão Europeia, dada a interdisciplinaridade do tema ambiental, e com vista aos trabalhos de transposição, a DGPJ formou uma equipa informal com a IGAMAOT do Ministério do Ambiente e Energia e para essa equipa foi convidado o MP. Os trabalhos duraram de março a fim de setembro de 2025, com reuniões semanais. A equipa pediu colaboração a algumas entidades da administração ambiental e à Academia – a Universidade de Direito da Universidade de Coimbra, na área do direito do ambiente e do direito penal.

A Diretiva 2024/1203 substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE, o que significa passar de 9 previsões de ilícito para 20 previsões, aqui se fazendo somente uma contabilização rudimentar das alíneas *a)* a *t)* do n.º 2 do art.º 3º.

A Diretiva estabelece mínimos para o limite superior das molduras penais (não menos de 3, 5, 8, 10 anos), prevê a restauração do ambiente, exige mecanismos de investigação compatíveis com a gravidade dos ilícitos, prevê congelamento e perda de bens. Prevê a possibilidade de existir crime na constância de um ato permissivo.

Reconhece o papel das redes de profissionais da União Europeia (no art.º 19º), exige o apoio e assistência a quem denuncie, forneça prova ou coopere de outra forma com as autoridades (art.º 14º), exige direitos processuais adequados ao público (art.º 15º), exige cooperação interna e externa e uma estatística uniforme nos Estados Membros.

Em particular, exige que até 21 de maio de 2027 os Estados-Membros estabeleçam e publiquem uma estratégia nacional de luta contra as infrações penais ambientais.

De outra parte, a Diretiva evitou definir, para efeitos da sua aplicação, o que seja dano, dano ambiental, danos substanciais ou quantidade negligenciável, nem estabeleceu limiares ou quantificações objetivas, bastando-se com alguns indicadores. Nesta medida, não acolheu alguns dos pedidos expressos ao longo do processo de elaboração.

O Considerando (4) reconhece que *A regulamentação atualmente em vigor em matéria de sanções ao abrigo da Diretiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (3) e na legislação setorial da União no domínio do ambiente não têm sido suficientes para garantir a observância do direito da União relativo à proteção do ambiente.*

É neste contexto que se compreende o ceticismo de alguns: se com 9 previsões não fomos eficazes na aplicação, então com 20 previ-

sões pior ficaremos; se estava identificada a dificuldade em densificar os conceitos da anterior Diretiva, então foi perdida a oportunidade de favorecer a aplicação; se é tão difícil demonstrar a verificação de um resultado em consequência direta e necessária de uma conduta, então...

Ignora-se o texto final da transposição e em que medida algumas das dificuldades antes sentidas se ultrapassam com a nova letra de lei. Mas na verdade, o MP nacional fez progressos e fê-lo na vigência da atual Diretiva...

Certo é que a criação de mais tipos criminais não faz desaparecer o universo das contraordenações, que pululam na legislação ambiental, subsistindo por isso o trabalho de dilucidar o que é crime e o que é contraordenação<sup>23</sup>.

A Diretiva impõe uma Estratégia Nacional que não cabe ao MP elaborar, mas que inevitavelmente tem que integrar. Em que medida essa Estratégia assentará em mecanismos já existentes – a Lei Quadro de Política Criminal, os Conselhos da Lei de Segurança Interna e da Lei de Organização e Investigação Criminal –, ou criará novos mecanismos, em que medida será mais ou menos operativa, é matéria que nos ultrapassa. A Diretiva exige que seja ministrada com *regularidade formação especializada* e a formação de magistrados cabe ao Centro de Estudos Judiciários. Não dominamos o reforço da administração ambiental com funções de fiscalização e de inspeção, nem dos órgãos de polícia criminal.

Seria temerário ensaiar linhas de atuação, porque o MP não atua sozinho. O que se alcance depende da capacidade de ouvir e de colaborar.

O que se pretende é aumentar o nível de deteção do ilícito ambiental; de aumentar o esclarecimento do ilícito criminal detetado, levando à punição; obrigar à restauração do ambiente; fazer com que o crime ambiental não compense financeiramente.

A exigência colocada pela Diretiva aos Estados Membros é grande. Haverá parâmetros estatísticos comuns que legitimarão leituras comparadas de eficácia na aplicação nos diferentes Estados Membros.

---

<sup>23</sup> Em matéria de recursos hídricos, veja-se o contributo do já referido Índice Técnico Científico: Esclarecimento do Ilícito sobre Recursos Hídricos.

Para o que de nós estritamente depende, talvez tenhamos que contar com a assimetria nacional<sup>24</sup> e com a diversidade do crime ambiental e os diferentes territórios da respetiva predominância<sup>25</sup>, e nesse sentido talvez precisemos de *estratégias*, leia-se, no plural. É possível que soluções regionais, intercomarcãs ou comarcãs sejam as mais vantajosas, unificadas pelo desígnio comum superiormente definido, e partilhadas no que comportam de conhecimento novo.

O MP é uno mas as funções dos magistrados não são todas iguais, não se confundindo a tramitação de um concreto processo, com as funções de coordenação ou direção. São diferenças funcionais. É assim possível encontrar tempos e espaços diferenciados, de aproximação externa aos cidadãos e associações, aos particulares e à expressão de diversos interesses, sem perigo de beliscar a isenção e a imparcialidade.

Como se viu, a lei acarinha a expressão da cidadania em matéria ambiental e não há razão para que o MP o não faça nos diferentes planos de atuação, não apenas no quadro de um concreto processo, pelas vias tabelarmente definidas que o titular do processo cumpre, como noutro plano, ao nível das coordenações/direções, sobretudo quando a cidadania se revela esclarecida e esclarecedora, detentora de informação, próxima do terreno e enriquecida de conhecimento técnico científico.

O diálogo institucional com a administração e com as polícias ambientais tem sido muito frutuoso. De um lado, há uma dimensão formativa que se pode extrair da articulação com a administração ambiental, a que emerge da casuística que a administração trata no seu dia a dia, a que emerge da sua experiência diária resultante do licenciamento e ou da fiscalização / inspeção. De outro lado, definir linhas de comunicação permanentes e expeditas talvez seja essencial para triar o

---

<sup>24</sup> V.g. a realidade da comarca de Lisboa, ou do Porto, com um DIAP comarcão e sede de um DIAP regional, é muito diferente da realidade da comarca de Portalegre, ou de Bragança, ou do Algarve.

<sup>25</sup> Investigar tráfico de meixão pouco tem a ver com investigar envenenamento de aves; investigar poluição de recursos hídricos é diferente de investigar um aterro ou tráfico de resíduos; é evidente que a temática do lobo ibérico só se coloca onde ocorre o lobo, é de esperar que o envenenamento de espécies selvagens predomine em meio rural na comparação com o meio urbano. De outra parte, a gravidade tem um largo espectro, desde a bagatela, à atividade organizada altamente lucrativa e danosa.

crime da contraordenação<sup>26</sup>, detetar padrões, avançar no terreno com eficácia. As polícias dispõem de níveis de tratamento de informação que são essenciais.

Podemos pensar nos modelos que têm funcionado, os internos e os outros, para os ampliar, ou importar para o domínio ambiental, se viável<sup>27</sup>.

A troca de conhecimento entre magistrados só depende de nós, fundada numa Rede que já está reconhecida. Este reconhecimento legítima encontros e partilha.

É, outrossim, essencial assumir que a investigação é morosa, específica, multidisciplinar, e criar-se condições para progredir perante os desafios dos novos tempos, valorizando-se este segmento criminal, como se fez com outros segmentos quando outros tempos o exigiram, valorizando-se esse trabalho e os magistrados que nele investem.

Há mais de 20 anos, na Revista do Ministério Público<sup>28</sup>, escreveu-se o seguinte:

*A área ambiental, cedo nos apercebemos disso, impõe formas de tratamento não convencionais em relação ao tipo de intervenção tradicionalmente solicitada e ao tipo de formação tradicionalmente facultada ao nosso magistrado do Ministério Público. Este precisa de ter uma perspetiva transversal, ouvindo as forças vivas da comunidade onde se insere, as associações de defesa do ambiente, ler os jornais regionais, deslocar-se aos locais e ter disponibilidade mental para abraçar as várias dimensões dos problemas que raramente são exclusivamente jurídicos.*

---

<sup>26</sup> Como se disse, 20 tipos criminais não eliminam as contraordenações, não podendo haver a tentação de avançar, sistematicamente e à cabeça, para inquérito. Como já se observou, o art.º 40º do regime geral das contraordenações dispõe que *1 - A autoridade administrativa competente remeterá o processo ao Ministério Público sempre que considere que a infração constitui um crime. 2 - Se o agente do Ministério Público considerar que não há lugar para a responsabilidade criminal, devolverá o processo à mesma autoridade.* Portanto, é normal que a contraordenação e a administração ambiental precedam.

<sup>27</sup> A celeridade alcançada pelo art.º 71º do DL 82/2021 – a comunicação direta entre polícias em situações específicas – parece ter alavancado decisivamente a capacidade de esclarecer o crime de incêndio rural, uma pequena medida com grandes resultados.

<sup>28</sup> Azevedo (2024). *Os interesses difusos no quadro da história do Ministério Público em Portugal*, op. cit.

O MP tem feito progressos no combate ao crime ambiental e não há razão para que não continue a progredir.

Temos experiências frutuosas de inovação e de diálogo externo, consentidas pelo nosso Estatuto.

A abertura à participação cidadã configura-se como um fator inarredável e potenciador do necessário progresso.

Lisboa, 22.12.2025

## Referências

- Agência Portuguesa do Ambiente. (2025, out. 16). *Índice técnico-científico de esclarecimento do ilícito sobre os recursos hídricos*. <https://apambiente.pt/agua/indice-tecnico-cientifico-esclarecimento-do-ilicito-sobre-os-recursos-hidricos>
- Azevedo, L. E. (2004). Os interesses difusos no quadro da história do Ministério Público em Portugal. *Revista do Ministério Público (RMP)*, 100(4), 135–151.
- Europol. (s.d.). *EU Policy Cycle. EMPACT 2026-2029 Fighting crime together*. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>
- Figueiredo Dias, J. (1978). Sobre o papel do direito penal na proteção do ambiente. *Revista de Direito e Economia*, 4(1), 3–23.
- IGAMAOT. (s.d.). *Rede Nacional IMPEL*. <https://www.igamaot.gov.pt/pt/cooperacao/nacional#305>
- Ministério Público, Portugal. (2025, fevereiro). *Quadro de Referência Estratégica do MP para o Ambiente e o Urbanismo (2025-2026)*. <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/editor-files/quadro-de-referencia-estrategica-do-mp-para-o-ambiente-e-o-urbanismo-2025-2026-sem-ass.pdf>
- Ministério Público, Portugal. (s.d.). *Protocolos*. <https://www.ministeriopublico.pt/protocolos?mid=3589>
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2024, 11 de abril). *Diretiva (UE) 2024/1203 relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32024L1203>

- Procurador-Geral da República. (2014, jan. 20). *Ordem de Serviço n. 2/14. Criação do Gabinete de Interesses Difusos e Colectivos*. [https://simp.pgr.pt/circulares/cir\\_portal\\_ficha.php?nid\\_circular=4347&nid\\_especie=2#topo](https://simp.pgr.pt/circulares/cir_portal_ficha.php?nid_circular=4347&nid_especie=2#topo)
- Procuradoria-Geral da República. (2016, set. 23). *Protocolo de Cooperação. Rede Nacional IMPEL*. [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/protocolo\\_2016\\_rede\\_nacional\\_impel\\_pt.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/protocolo_2016_rede_nacional_impel_pt.pdf)
- Procuradoria-Geral da República. (2018, nov. 27). *Acordo de parceria para a implementação do protocolo de atuação no âmbito do Programa Antídoto Portugal*. [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/acordo\\_parceria\\_pap\\_nov\\_2018.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/acordo_parceria_pap_nov_2018.pdf)
- Procuradoria-Geral da República. (2020, jan. 08). *Despacho da PGR n. 2/2020 de 08 janeiro de 2020*. [https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/despachos/despacho\\_pgr\\_dcceicd-08-01-2020\\_0.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/despachos/despacho_pgr_dcceicd-08-01-2020_0.pdf)
- Procuradoria-Geral da República. (2021, jan. 01). *Directiva n.º 01/21. Lei da Política Criminal. Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da Política Criminal para o Biénio 2020/2022*. [https://simp.pgr.pt/circulares/cir\\_portal\\_ficha.php?nid\\_circular=13198&nid\\_especie=9#topo](https://simp.pgr.pt/circulares/cir_portal_ficha.php?nid_circular=13198&nid_especie=9#topo)
- Procuradoria-Geral da República. (2023, nov. 02). *Directiva n.º 01/23. Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da política Criminal para o Biénio 2023/2025*. [https://simp.pgr.pt/circulares/cir\\_portal\\_ficha.php?nid\\_circular=17547&nid\\_especie=9](https://simp.pgr.pt/circulares/cir_portal_ficha.php?nid_circular=17547&nid_especie=9)

**Abstract:** This paper analyses the relationship between the Portuguese Public Prosecutor’s Office and civil society and external bodies in the environmental sphere, despite the absence of any explicit provision to this effect in the Statute of the Public Prosecutor’s Office. The present study examines the historical evolution from Provision No. 6/91 of the DIAP in Lisbon to the Strategic Reference Framework for the Environment and Urban Planning (2025–2026). In this context, relevant protocols, such as the IMPEL National Network and the ENPE, as well as initiatives, such as the NIID in Porto, are analysed. It emphasises the significance of public participation laws (Nos. 35/98, 83/95, 93/2021) and the advancement in criminal prosecution. The study

concludes with an analysis of the implications of the transposition of Directive 2024/1203, which expands environmental criminal offences to 20 types. The study goes on to consider the requirement for national strategies, cooperation and citizen participation for greater effectiveness in detection, investigation and environmental restoration.

**Keywords:** External coordination, Environmental crime, Directive 2024/1203, Public Prosecutor's Office, Citizen participation.

# Ordenamento do território e urbanismo enquanto institutos de defesa ambiental

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/11

*Lídia Pereira*<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo aborda a evolução conceptual do ambiente, desde uma visão antropocêntrica até à ecologia profunda de Arne Næss, detendo-se na que veio a ser consagrada no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa, vista como direito/dever recíproco. Analisa o ordenamento do território como instrumento de planeamento espacial que serve também a tutela ambiental, nos termos da Lei n.º 31/2014 e do Decreto-Lei n.º 80/2015, diplomas que estruturam programas e planos multinível e que estão sujeitos a princípios como desenvolvimento sustentável, prevenção e participação pública, esta última via ação popular (Lei n.º 83/95). Destaca a fiscalização pelo Ministério Público da legalidade de regulamentos administrativos e atos de planeamento, nos termos do Estatuto do Ministério Público e do Código de Processo dos Tribunais Administrativos. Conclui que o planeamento territorial integra o ambiente como diretiva essencial, assim demonstrando ter um papel primordial na garantia do equilíbrio ecológico e a valorização intrínseca da natureza.

**Palavras-chave:** ambiente; Ministério Público; ordenamento do território; participação pública; planeamento territorial; urbanismo.

## 1. Ambiente

Muito embora desde o advento do romantismo se tenha trazido a ideia de *natureza* como *forma de expressar a humanidade* de cada

---

<sup>1</sup> Procuradora da República, Ministério Público Português.

indivíduo (como uma *resposta* à Revolução Industrial), a verdade é que a visão apresentada era acima de tudo poética e, claro, antropocêntrica – a natureza ao serviço das aspirações humanas, como reflexo do *eu-lírico*.

O caminho foi seguindo e, no início do século XX, começaram a surgir de forma mais intensa preocupações com o meio ambiente numa perspectiva utilitarista (ainda assim antropocêntrica): a intervenção na natureza aparece sempre ligada à sobrevivência e conforto humanos.

O filósofo norueguês Arne Næss veio, em 1973, apresentar uma nova forma de encarar a ecologia, dividindo-a em *ecologia rasa* e *ecologia profunda*, sendo a primeira definida como a ecologia *apenas ao serviço do Homem* (uma visão meramente utilitarista), enquanto a *ecologia profunda* valoriza o Homem como mais um elemento da natureza, sem qualquer valor superior aos demais: a natureza não deve ser protegida apenas porque é útil para nós, mas porque possui um valor próprio, intrínseco, que deve ser respeitado.

Com o advento e aprofundamento do direito internacional podemos encontrar um ponto de viragem, em termos de *consciencialização* ambiental, com a criação, em 1968, do Clube de Roma (um *think Tank* sobre o futuro da Humanidade), e, no mesmo ano, com a Resolução 2398 das Nações Unidas para realização de uma conferência mundial sobre questões ambientais. O primeiro levou à publicação do livro *The Limits to Growth* e a Resolução das Nações Unidas levou à realização de uma Conferência, em 1972, em Estocolmo, da qual saiu a “*Declaration of Human Environment*”. Nesta última parte-se do princípio de que o Homem necessita de um ambiente saudável para garantir a qualidade de vida e a própria vida (*the right to life itself*, conforme ali escrito), proclamando-se diversos princípios gerais e concluindo-se pelo direito a todos terem um ambiente saudável e a obrigação dos Estados de ativamente promoverem esse mesmo ambiente saudável.

Foi justamente essa a opção do legislador constitucional português, que estabeleceu, n.º 1 do art.º 66.º da versão originária da Constituição da República Portuguesa, que “*Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*” – um preceito que consagra um *direito/dever circular* por compreender obrigações recíprocas do Estado e dos cidadãos<sup>2</sup>. Este mesmo preceito,

---

<sup>2</sup> Neste sentido, veja-se Miranda, J. & Medeiros, R. (2024). *Constituição Portuguesa Anotada* (vol. I). UCP.

na concretização daquele direito, estabelecia que “2. *Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares: (a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; (b) Ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas; (c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; (d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.*”

Com as sucessivas revisões constitucionais aprofundou-se a tutela do ambiente, concretizando-se mais deveres e elegendo a protecção do ambiente a tarefa fundamental do Estado na revisão constitucional operada em 1982 (art.º 9.º, al. e)<sup>3</sup>.

Apesar de se denotar sempre a ideia *antropocêntrica* do ambiente, que leva à possibilidade de o encarar como um *direito fundamental das pessoas* (ou seja, a visão do ambiente enquanto necessário à preservação da espécie humana), a verdade é que essa visão não impede que se encontre uma *ideia de ambiente* que extravasa o mero *serviço* ao homem e que tem valor em si: a “*preservação da qualidade dos componentes do ecossistema*”<sup>4</sup>.

## 2. Ordenamento do Território

Na parte que aqui interessa vemos que, desde a formulação original, o legislador constituinte encontrou no ordenamento do território uma forma de garantir a protecção do ambiente.

O conceito de *ordenamento do território* tem justificado debate na doutrina, nomeadamente quanto à *fronteira* entre o *ordenamento do território* e o *urbanismo* e mesmo o *direito do ambiente*.

---

<sup>3</sup> Considerando que as alterações sucessivas à Lei Constitucional em matéria ambiental vieram descaracterizar o conceito de ambiente, direito ao ambiente e dano ecológico, *vd.* Gomes, C. A. (2006). *Constituição e ambiente - errância e simbolismo*. CJP/CIDP.

<sup>4</sup> Gomes, C. A & Leong, H. C. (2023). *Introdução ao direito do ambiente*. Almedina, pp. 36 e ss.

Numa síntese feliz, Fernando Alves Correia e Jorge Alves Correia<sup>5</sup> fazem uma pequena incursão sobre as várias fórmulas utilizadas para proceder a tal distinção, optando por proceder à respectiva definição por apelo às realidades materiais que as mesmas tutelam: o direito de ordenamento do território como uma disciplina com o objectivo de *desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente, bem como a utilização racional do território*”, o direito do urbanismo como “*o controlo da execução das normas respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo*” e a distinção deste em relação ao *direito do ambiente* atendendo aos seus fins, núcleo central (já que o *direito do ambiente* não se limita a apreciar a *ocupação do solo*) e ramos do direito que são chamados a intervir na *tutela ambiental*.

Já Fernanda Paula Oliveira<sup>6</sup> concebe o ordenamento do território de forma menos ampla: a sua identidade resulta não só dos objectivos prosseguidos, mas também da eficácia dos respectivos instrumentos (apenas vinculando entidades públicas) e do seu conteúdo, mais geral e abrangente do que o do direito do urbanismo, que assim é visto como um *prolongamento do ordenamento do território*.

Qualquer que seja a posição adoptada, o certo é que o ordenamento do território visa a *planificação espacial* das diversas actividades do Homem e a sua inserção no meio ambiente desejável (existente ou a recuperar), de acordo com as necessidades existentes e projectadas – essencialmente actividades humanas que dependem sempre, em última análise, de um equilíbrio ecológico que se tenta alcançar.

Podemos definir a *planificação* como uma actividade de “*autocriação realizadora de fins e fixadora de medidas no quadro de objectivos legais e de directivas instrumentais que lhe são fixadas*”<sup>7</sup>, ou seja, trata-se de uma *tarefa prospectiva* que implica a avaliação do existente, a previsão do necessário e a tomada de decisões quanto ao que deve ser implementado. Trata-se, assim, de uma tarefa complexa que cumpre diversas

---

<sup>5</sup> Correia, F. A. (2021). *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos territoriais*. Almedina.

<sup>6</sup> Oliveira, F. P. (2021). *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. AE-DREL.

<sup>7</sup> Oliveira, F. P. & Lopes, D. (2021). Instrumentos De Planeamento Como Instrumentos De Política Ambiental. In C. A. Gomes & H. Oliveira (Coord.). *Tratado de Direito do Ambiente* (pp. 175–209). CIDP/ICJP.

funções – previsão, organização, coordenação, decisão e controlo<sup>8</sup> - e que, por isso mesmo, é a mais *apta* para se debruçar sobre questões também elas complexas e que necessitam de uma abordagem global e transversal – como é o caso do ambiente.

Sabendo-se que as matérias ambientais *convocam* interdisciplinaridade, cientificidade e tecnicidade, o seu planeamento tem que ser feito a um nível global (nacional e local) e sectorial, de acordo com os interesses e valores em presença.

### 3. O edifício de planeamento português

A *planificação* (ou *programação*) *territorial* tem como base, evidentemente, o território e, portanto, o solo, a água e o ar. Debruçar-nos-emos, contudo, apenas no solo e no seu ordenamento visando a defesa de valores ambientais.

A Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio (Lei De Bases Gerais Da Política Pública De Solos, De Ordenamento Do Território E De Urbanismo) tem inúmeras referências ao meio ambiente, desde logo no art.º 2.º relativo aos fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo:

- a) *Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, enquanto suporte físico e de enquadramento cultural para as pessoas e suas atividades, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade;*
- b) *Garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral;*
- c) *Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em espe-*

---

<sup>8</sup> Oliveira, F. P. & Lopes, D. (2021). *Instrumentos De Planeamento Como Instrumentos De Política Ambiental*, op. cit.

- cial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social;*
- d) Aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica;*
  - e) Evitar a contaminação do solo, eliminando ou minorando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente;*
  - f) Salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações;*
  - g) Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;*
  - h) Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico;*
  - i) Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade;*
  - j) Prevenir riscos coletivos e reduzir os seus efeitos nas pessoas e bens;*
  - k) Salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras;*
  - l) Dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris;*
  - m) Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal;*
  - n) Promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.*

Aqui estão, pois, expressas as ideias de *realização das funções ambientais do solo, desenvolvimento sustentável, qualidade do solo para salvaguarda do ambiente, defesa do património natural e paisagístico, valorização da biodiversidade, salvaguarda e defesa da orla costeira, margens de rios e albufeiras...*

Logo no art.º 3.º da referida Lei são estabelecidos os princípios aos quais as políticas públicas e as actuações administrativas estão sujeitas – saindo-se, portanto, da *estrita função política* e introduzindo-se a *função administrativa* do Estado. E mais uma vez aqui vemos que o

planeamento e os actos ou regulamentos administrativos emitidos no âmbito do planeamento têm de estar sujeitos aos princípios que *enforçam o direito do ambiente: desenvolvimento sustentável* (al. a) do n.º 3 das Bases do Ambiente e art.º 3.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 31/2014), *responsabilidade intra e intergeracional* (art.º 3.º, al. b), das Bases do Ambiente e art.º 3.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 31/2014), *da prevenção e precaução* (art.º 3.º, al. c), das Bases do Ambiente e art.º 3.º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 31/2014), *do poluidor-pagador* (art.º 3.º, al. d), das Bases do Ambiente e art.º 3.º, n.º 2, al. d), da Lei n.º 31/2014), *do utilizador-pagador* (art.º 3.º, al. e), das Bases do Ambiente e art.º 3.º, n.º 2, al. d), da Lei n.º 31/2014), *da responsabilidade* (art.º 3.º, al. f), das Bases do Ambiente e art.º 3.º, n.º 2, al. e), da Lei n.º 31/2014) e *da recuperação* (art.º 3.º, al. g), das Bases do Ambiente e art.º 3.º, n.º 2, al. f), da Lei n.º 31/2014).

É de extrema relevância assumir que qualquer actuação de planeamento implica que se considere a necessidade de protecção ambiental quer como um específico interesse a considerar, quer como um fim em si mesmo. E justamente por causa dessa importância um dos *princípios das políticas públicas em matérias de solos e em matéria ambiental* é o direito de os cidadãos nelas participarem – o que é primariamente garantido pela Constituição da República Portuguesa (art.º 52.º, n.º 3, al. a)) e, depois, concretizado através da Lei de Acção Popular – Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto. Essa *participação* consubstancia-se no acesso à informação, na intervenção directa nos procedimentos relacionados com *políticas ambientais* ou com actividades que possam ter impactes ambientais significativos, na participação da elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e dos planos territoriais (art.ºs 4.º, al. e), 6.º, n.º 2, al. a), e 7.º, n.º 2, das Bases do Ambiente, art.º 3.º, n.º 1, al. g) da Lei n.º 31/2014 e art.ºs 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05). Os cidadãos podem ainda opor-se a situações de facto e de direito que ponham em causa os *valores ambientais* intervindo directamente em acções judiciais – pois que a Acção Popular representa não uma *forma de acção específica* mas um *alargamento da legitimidade activa* para interposição de acções que visem justamente os *interesses colectivos e difusos*.

A estruturação do ordenamento do território passa pela existência de programas e de planos: os primeiros “*estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou*

*definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento*”, vinculando apenas entidades públicas, e os segundos *“estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território bem como definem o uso do solo”*, vinculando, assim, tanto entidades públicas como privadas (eficácia plurisubjectiva) (art.º 38.º da Lei n.º 31/2014).

Paralelamente, e porque se destinam a regular o uso, transformação e ocupação do solo, os planos não podem deixar de reflectir restrições de utilidade pública que *incidam* naquela porção de território: estamos aqui a chamar à colação, por exemplo, os regimes da reserva ecológica nacional e da reserva agrícola nacional.

O Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05, que institui o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), *desenvolvendo* a Lei n.º 31/2014, determina, no seu art.º 2.º, que

*1 - A política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interação coordenada, em quatro âmbitos:*

- a) O âmbito nacional;*
- b) O âmbito regional;*
- c) O âmbito intermunicipal;*
- d) O âmbito municipal.*

*2 - O âmbito nacional é concretizado através dos seguintes instrumentos:*

- a) O programa nacional da política de ordenamento do território;*
- b) Os programas setoriais;*
- c) Os programas especiais.*

*3 - O âmbito regional é concretizado através dos programas regionais.*

*4 - O âmbito intermunicipal é concretizado através dos seguintes instrumentos:*

- a) Os programas intermunicipais;*
- b) O plano diretor intermunicipal;*
- c) Os planos de urbanização intermunicipais;*
- d) Os planos de pormenor intermunicipais.*

*5 - O âmbito municipal é concretizado através dos seguintes planos:*

- a) O plano diretor municipal;*
- b) Os planos de urbanização;*
- c) Os planos de pormenor.*

Existe, assim, um sistema coordenado e *multinível*, progressivo e em rede, de planeamento territorial: os planos territoriais têm que se conformar com a programação feita que incida sobre aquele concreto território, numa lógica de *concretização espacial* das opções tomadas em programas mais abrangentes. Também os diversos programas sectoriais e especiais têm que se complementar e traduzir as *opções* de planeamento formuladas no programa nacional de política de ordenamento do território. Na formulação do art.º 26.º do RJIGT “*O programa nacional da política de ordenamento do território, os programas setoriais, os programas especiais e os programas regionais traduzem um compromisso recíproco de compatibilização das respetivas opções*”, estando os programas regionais sempre vinculados aos que tenham âmbito nacional. E, claro, os planos territoriais “*devem assegurar a programação e a concretização das políticas com incidência territorial, que, como tal, estejam assumidas pelos programas territoriais de âmbito nacional e regional*”.

Os programas e planos territoriais partem sempre do existente: é necessário que se identifiquem, entre outros, *os recursos e valores naturais, as áreas perigosas e as áreas de risco, as áreas agrícolas e florestais e a estrutura ecológica* (art.º 10.º do RJIGT). Daí fazer parte do conteúdo documental uma análise da situação existente (art.ºs 41.º, n.º 3, e 45.º, n.º 2, al. a), quanto aos programas sectoriais e especiais, respectivamente, e 77.º para os planos municipais) para, a partir dela, *programar e planificar* o futuro.

Desta análise e da *programação e planificação* que se pretenda fazer há que tomar sempre em conta *recursos e valores da natureza, aptidão dos solos para as diversas actividades e a ecologia*. E estes são valores com que as diversas actividades se têm que conformar: nos termos do art.º 9.º do RJIGT “[*n*]as áreas territoriais em que convergem interesses públicos incompatíveis entre si, deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais.”

Daí que esteja prevista a elaboração de avaliação de impacte ambiental, sujeita aos critérios consagrados no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, que “*Estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente*”: de acordo com o art.º 3.º deste diploma, estão sujeitos a avaliação ambiental “*(a) Os planos e programas para os sectores da agricultura, floresta, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações,*

*turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos e que constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos mencionados nos anexos I e II do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, na sua actual redacção; (b) Os planos e programas que, atendendo aos seus eventuais efeitos num sítio da lista nacional de sítios, num sítio de interesse comunitário, numa zona especial de conservação ou numa zona de protecção especial, devam ser sujeitos a uma avaliação de incidências ambientais nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro; (c) Os planos e programas que, não sendo abrangidos pelas alíneas anteriores, constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.”*

Os programas sectoriais são, no dizer da lei (art.º 39.º, n.º 1, do RJIGT), “*instrumentos programáticos ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território*”, assim se considerando, entre outros, os programas respeitantes à “*prevenção e minimização de riscos, ambiente, recursos hídricos [e] conservação da natureza e da biodiversidade*”. Exemplos de planos sectoriais são o Plano Sectorial da Rede Natura 2000 relativo ao território continental, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, ou os Planos Regionais de Ordenamento Florestal (previstos no Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de Janeiro).

Por muitos é colocada a questão de saber se a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN) configuram *programas sectoriais*. Fernanda Paula Oliveira considera que a REN não configura um programa sectorial, ao contrário da RAN que qualifica como um *instrumento híbrido* essencialmente por razões formais: a mera participação da Comissão da Reserva Agrícola Nacional na delimitação da sua área aquando da elaboração de planos de ordenamento<sup>9</sup>. Já Fernando Alves Correia<sup>10</sup> considera que estes regimes não se podem considerar programas sectoriais, mas antes *regimes legais de utilização do solo*, que contêm restrições de utilidade pública *permanentes* que condicionam justamente o planeamento. São, em nosso

---

<sup>9</sup> Oliveira, F. P. (2021). *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, op. cit., pp. 62 e ss.

<sup>10</sup> Correia, F. A. (2020). *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, op. cit., pp. 153 e ss.

entender, *instrumentos de política sectorial*, que não se confundem com a *programação territorial*, mas que têm que ser espelhados em plantas de condicionantes dos programas e planos (art.ºs 97.º, n.º 1, al. c), 100.º, n.º 1, al. c), e 107.º, n.º 1, al. c), todos do RJIGT).

Os programas especiais constituem, de acordo com o n.ºs 3 e 4.º do art.º 40.º do RJIGT, “*um meio de intervenção do Governo e visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa, prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal*”, sendo eles, de acordo com o *numerus clausus* criado na lei, “*os programas da orla costeira, programas das áreas protegidas, programas de albufeiras de águas públicas e os programas dos estuários.*”

Por sua vez, os programas intermunicipais destinam-se a assegurar “*a articulação entre o programa regional e os planos intermunicipais e municipais, no caso de áreas territoriais que, pela interdependência estrutural ou funcional ou pela existência de áreas homogêneas de risco, necessitem de uma ação integrada de planeamento.*” Muito embora estejam previstos legalmente não conhecemos nenhum que vigore.

Depois da *programação* encontramos, então, o *planeamento intermunicipal e municipal*: “*trata-se de instrumentos de natureza regulamentar [que] estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia da sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental.*” São eles o plano director intermunicipal ou municipal, o plano de pormenor intermunicipal ou municipal e o plano de urbanização intermunicipal ou municipal.

O PDM “*é o instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal*”, servindo de referência para a elaboração dos demais instrumentos (art.º 95.º do RJIGT).

Por seu turno, o plano de urbanização (PU) destina-se, como o nome indica, a zonas urbanas ou a urbanizar, *estruturando “ a ocupação do solo e o seu aproveitamento, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais”* (art.º 98.º do RJIGT).

Já o Plano de Pormenor (PP) detalha *“as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral”* (art.º 101.º do RJIGT).

Justamente devido à diferença entre estes planos, só para planos directores municipais está prevista a obrigatoriedade de se proceder a avaliação ambiental (de acordo com o disposto no art.º 78.º, n.º 3, do RJIGT); no que tange aos planos de pormenor e planos de urbanização só é obrigatória a realização de avaliação ambiental *“no caso de se determinar que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente ou nos casos em que constituam o enquadramento para a aprovação de projetos sujeitos a avaliação de impacto ambiental ou a avaliação de incidências ambientais”* (art.º 78.º, n.º 1, do RJIGT).

#### **4. O papel do Ministério Público na programação e planeamento**

O planeamento e a programação territoriais são *escolhas políticas*, da administração, pelo que não cabe ao Ministério Público *pronunciar-se* acerca dessas escolhas.

Contudo, e como atrás se disse, essa actividade da Administração está sujeita a limites e a regras: não se podendo programar e planificar sem cumprir leis e regulamentos de valor superior (com os quais se tenham que conformar) ou *princípios* a que tais actividades estejam sujeitas, bem se vê que, havendo violação dessas regras e desses princípios, caímos numa situação de *ilegalidade*. Igualmente, se forem violadas *regras procedimentais essenciais* relativas à programação, caímos também numa situação de ilegalidade. Como também caímos nas situações em que seja *obrigatória* a existência de um Plano ou Programa e estes não sejam elaborados.

Ora, do ponto de vista formal os instrumentos de gestão territorial configuram, normalmente, *Regulamentos Administrativos*, constituídos, portanto, por normas<sup>11</sup>.

Nos termos do disposto no art.º 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais<sup>12</sup>, cabe no âmbito da jurisdição “*a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a: (...) (b) Fiscalização da legalidade das normas e demais atos jurídicos emanados por órgãos da Administração Pública, ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal; (c) Fiscalização da legalidade de atos administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas não integrados na Administração Pública; (...)*”.

Nos termos do disposto no art.º 4.º do Estatuto do Ministério Público<sup>13</sup>, compete ao Ministério Público “*(a) Defender a legalidade democrática; (...) (f) Intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa; (h) Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos.*”

Por sua vez, o Código de Processo dos Tribunais Administrativos<sup>14</sup> prevê a possibilidade de impugnação com vista à “*declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios ou derivados da invalidade de actos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação*” (art.º 72.º, n.º 1, do CPTA). E, para proceder a tal impugnação quando estejam em causa valores como ambiente, ordenamento do território e urbanismo, o Ministério Público tem legitimidade activa (art.º 73.º, n.ºs 1, al. b), 3 e 4 do CPTA). De realçar que, embora diversas entidades tenham também legitimidade activa, quando estejam em causa normas que não sejam imediatamente operativas (por necessitarem da *mediação* de um acto administrativo para serem aplicadas), só o Ministério Público tem legitimidade para pedir a sua declaração de ilegalidade com força obrigatória geral (art.º 72.º, n.º 3, al. b)).

---

<sup>11</sup> Nos termos do disposto no art.º 135.º do CPA, “*Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.*”

<sup>12</sup> Aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e sucessivamente alterado.

<sup>13</sup> Aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto.

<sup>14</sup> Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, também já alvo de alterações.

Desta forma, temos que cabe ao Ministério Público apreciar a legalidade das normas constantes dos Regulamentos emanados da Administração – ou a não emanação quando a Administração esteja vinculada a fazê-lo – e os próprios Regulamentos, nomeadamente, verificar se estas e estes cumprem as regras a que a actividade e as opções de planeamento estão sujeitas (*procedimentais* ou *substantivas*, onde se incluem, portanto, os princípios ambientais).

## 5. Conclusão

É este o *edifício* da programação e planeamento territoriais em Portugal: programa o Governo Central, planeia o Poder Local de acordo com a programação feita. É nesta programação e neste planeamento, e ainda considerando as *restrições de utilidade pública*, que o *uso do solo* é concretizado, sempre sujeito a princípios de protecção e valorização do Ambiente. Ou seja, o Ambiente não como um dos interesses a considerar na actividade de planeamento, mas antes como uma autêntica *directiva de planeamento*, assim se realizando plenamente a defesa do Ambiente através do planeamento territorial. E, não cabendo ao Ministério Público *participar* nesta programação e neste planeamento, cabe-lhe verificar que todas as regras que presidem a essa actividade são cumpridas.

Sabendo-se que o Homem precisa de *espaço territorial* para viver e para desenvolver as suas actividades, só a *programação* permite perspectivar o território no seu todo e só o planeamento garante que a utilização do solo seja harmoniosa e respeite os valores ambientais a que constitucionalmente (e ontologicamente) estamos vinculados. Por isso, *a gestão territorial* é um instrumento necessário e fundamental para garantir o pleno desenvolvimento Humano, em respeito pelo *ambiente*, que tem que ser visto não apenas como *estando ao serviço* do Homem mas, também, como um valor em si: nas palavras de Freitas do Amaral<sup>15</sup>, “já não é mais possível considerar a protecção da natureza como um *objectivo decretado pelo Homem em benefício exclusivo do próprio Ho-*

---

<sup>15</sup> Citado por Gomes, C. A. (2010). Acção Pública e Acção Popular na defesa do Ambiente – Reflexões Breves. In A. de Athayde, M. G. F. P. D. Garcia, J. Caupers (Eds.). *Em Homenagem ao Professor Diogo Freitas do Amaral* (pp. 1181–1208). Almedina.

*mem. A Natureza tem de ser protegida em função dela mesma, como um valor em si, e não apenas como objecto útil ao Homem”.*

## Referências

- Correia, F. A. (2021). *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos territoriais*. Almedina.
- Gomes, C. A & Leong, H. C. (2023). *Introdução ao direito do ambiente*. Almedina.
- Gomes, C. A. (2006). *Constituição e ambiente - errância e simbolismo*. CJP/CIDP. <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf>
- Gomes, C. A. (2010). Acção Pública e Acção Popular na defesa do Ambiente – Reflexões Breves. In A. de Athayde, M. G. F. P. D. Garcia, & J. Caupers (Eds.). *Em Homenagem ao Professor Diogo Freitas do Amaral* (pp. 1181–1208). Almedina.
- Miranda, J. & Medeiros, R. (2024). *Constituição Portuguesa Anotada* (vol. I). UCP.
- Oliveira, F. P. (2021). *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*. AEDREL.
- Oliveira, F. P. & Lopes, D. (2021). Instrumentos De Planeamento Como Instrumentos De Política Ambiental. In Gomes, C. A. & Oliveira, H. (Coords.). *Tratado de Direito do Ambiente* (pp. 175-209). CIDP/ICJP.

**Abstract:** This study examines the conceptual evolution of the environment, from an anthropocentric perspective to Arne Næss’s deep ecology, enshrined in Article 66 of the Constitution of the Portuguese Republic as a reciprocal right and duty. The analysis examines land use planning as a means of spatial planning for environmental protection, within the framework of Law No. 31/2014 and Decree-Law No. 80/2015, which establish multi-level programmes and plans guided by principles such as sustainable development, prevention, and public participation through popular action (Law No. 83/95). It emphasises the Public Prosecutor’s Office’s supervisory function in ensuring the legality of administrative regulations and planning acts, in accordance

with the Statute of the Public Prosecutor's Office and the Code of Procedure of the Administrative Courts. The conclusion drawn therein is that the planning of territories integrates the environment as an essential principle, thereby ensuring ecological balance and the intrinsic value of nature.

**Keywords:** Environment, Public Prosecutor's Office, Spatial planning, Public participation, Territorial planning, Urban planning.

# A circulação de modelos jurídicos. O exemplo do projeto “Ministério Público e Promoção de Mecanismos Participativos”.

doi: 10.47907/DemocraciaAmbientaMP/12

*Alexandra Aragão*<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente texto analisa a circulação de modelos jurídicos no contexto de um mundo globalizado, com ênfase na transferência dinâmica de soluções jurídicas entre ordenamentos de diferentes países. Examina o projeto conjunto entre o Instituto Jurídico de Coimbra e o CEDA/UFSCar, que explora a ampliação de competências ambientais do Ministério Público em Portugal e no Brasil, através de estudos comparados, com participação de procuradores. Destaca exemplos brasileiros de atuação proativa em participação democrática e afirma que alterações ao ordenamento jurídico vigente em Portugal, que possam vir a ser inspiradas pelo conhecimento do enquadramento legislativo e das práticas jurídicas desenvolvidas noutros países não podem ser adotadas sem um conjunto de precauções e sem uma consulta alargada e o envolvimento ativo e consciente de todos os operadores judiciais.

**Palavras-chave:** circulação modelos jurídicos; Ministério Público; mecanismos participativos; sustentabilidade; estudo comparado

Num mundo globalizado e profundamente interconectado, os fluxos são mais notórios do que as permanências. As mercadorias atravessam meio planeta e cruzam hemisférios entre o local de produção e o

---

<sup>1</sup> Professora Associada Universidade de Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4084-6321>

local de consumo ao abrigo do direito do comércio internacional. As espécies selvagens deslocam-se em migrações de escala planetária que as levam a cruzar oceanos e continentes, protegidas pela Convenção de Ramsar sobre espécies migratórias<sup>2</sup>. As pessoas deslocam-se, por razões imperiosas e inelutáveis como no caso dos deslocados ambientais, por compreensíveis razões de força maior, como no caso dos migrantes, por razões de simples lazer ou curiosidade cultural, como no caso dos turistas, ao abrigo de acordos, regulamentos ou regras que enquadram tais deslocamentos. Com o advento da internet as comunicações, a produção de conteúdos e a troca de serviços digitais, torna-se igualmente globalizada.

Pois o Direito, enquanto fenómeno social inserido no mesmo contexto espaço-temporal, guia-se também pela mesma tendência. Cada vez menos estático, galopantemente mais dinâmico, o Direito afirma-se como ferramenta de transformação social e de transição rumo à sustentabilidade. Os ordenamentos jurídicos são hoje laboratórios, onde se testam novas ferramentas jurídicas de mudança. E as novas ferramentas jurídicas, especialmente quando são bem-sucedidas, circulam rapidamente entre ordenamentos jurídicos, próximos ou distantes, com maior ou menor sucesso.

Na realidade, as mútuas influências entre os ordenamentos jurídicos não são de hoje. A inspiração legislativa em experiências jurídicas estrangeiras remonta a tempos antigos. Um exemplo marcante do pensamento moderno é o Código Civil francês de 1804 ou Código Napoleónico, cuja influência se estendeu para além-fronteiras e para fora do continente europeu.

Porém, atualmente, fruto dos processos de integração regional, como por exemplo a União Europeia; fruto das redes internacionais de partilha de boas práticas administrativas, como por exemplo a rede IMPEL<sup>3</sup>; fruto das fortes interconexões entre instituições judiciais de

---

<sup>2</sup> Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, aprovada pelo Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro. [Portugal. (1980). *Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro: Aprova para ratificação a Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas*. Diário da República, Série I, n.º 234]

<sup>3</sup> Rede da União Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL) é uma associação internacional sem fins lucrativos das autoridades ambientais dos Estados-Membros da União Europeia, dos países aderentes e candidatos

topo como as reuniões impulsionadas pela Comissão de Veneza para a Democracia através do Direito no âmbito do Conselho da Europa<sup>4</sup>; a mobilidade das soluções jurídicas tende a ser cada vez maior.

Todavia, num tempo em que enfrentamos desafios vitais para a segurança climática e o equilíbrio do sistema planetário, a importação casuística e acrítica de soluções jurídicas estrangeiras para colmatar lacunas ou ultrapassar insuficiências do ordenamento jurídico interno não é uma forma eficaz nem responsável de contribuir para o aperfeiçoamento das soluções jurídicas necessárias ou para o robustecimento do Direito no seu papel de alavanca de transformação social.

Nas palavras de Ivano Alogna, a “circulação dos modelos jurídicos”<sup>5</sup> é um processo através do qual instituições, conceitos, códigos e soluções normativas se deslocam entre diferentes ordenamentos jurídicos, sendo adotados, adaptados ou reinterpretados em novos contextos políticos e culturais. A circulação de modelos jurídicos não corresponde, portanto, a um mero transplante normativo. Trata-se antes de um processo dinâmico de transferência, receção e transformação, no qual um modelo jurídico que surge num determinado contexto histórico adquire prestígio e autoridade a partir da justiça, democraticidade ou efetividade que promove e passa a inspirar outros sistemas jurídicos podendo até chegar a ser incorporado de forma adaptada à realidade local. Segundo o autor, este processo exige sempre uma mediação cultural, uma reinterpretação do modelo, à luz de necessidades nacionais, e uma seleção e redesenho estratégico dos elementos normativos a incorporar.

---

à UE, dos países do EEE e da EFTA e dos potenciais candidatos à adesão à Comunidade Europeia. Rede da União Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL). (s.d.). <https://www.impel.eu/pt>

<sup>4</sup> A Comissão de Veneza é um acordo alargado, contando com 61 membros: os 46 Estados-membros do Conselho da Europa, mais 15 outros. A Comissão reúne, desenvolve e divulga a experiência constitucional e jurídica dos seus Estados membros, contribuindo para um património constitucional comum. Council of Europe, Venice Commission. (s.d.). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*. <https://www.coe.int/en/web/venice-commission>

<sup>5</sup> Alogna, I. (2016). *The Circulation of the Model of Sustainable Development: Tracing the Path in a Comparative Law Perspective*. In V. Mauerhofer (Ed.), *Legal Aspects of Sustainable Development: Horizontal and Sectorial Policy Issues* (pp. 13–23). Springer International Publishing.

Alogna, I. (2026). *La Circulation Des Modèles Juridiques Dans Le Domaine De L'Environnement: Vers Un Droit Global De L'Environnement*. LGDJ.

Ora, as alterações ao ordenamento jurídico vigente em Portugal, que possam vir a ser inspiradas a partir do conhecimento do enquadramento legislativo e das práticas jurídicas desenvolvidas noutros países - mesmo que culturalmente próximos, como é o caso do Brasil - não podem ser adotadas sem os cuidados mencionados e, sobretudo, sem uma consulta alargada e o envolvimento ativo e consciente dos próprios atores judiciais a quem a investigação respeita.

É por isso que é tão meritória a iniciativa académica de envolver universidades de Portugal e do Brasil numa exploração conjunta de novos caminhos possíveis de aperfeiçoamento e evolução das competências ambientais de um órgão-chave para o Estado Constitucional Ecológico e para uma Democracia sustentável<sup>6</sup> como é o Ministério Público.

A influência do papel do Ministério Público sobre a conformação do novo *Office For Environmental Protection* britânico, criado após a saída do Reino Unido da União Europeia é conhecida e está documentada<sup>7</sup>. A função de supervisão prudencial do cumprimento normativo por parte de entidades públicas, desempenhada pela Comissão Europeia até ao Brexit foi substituída na parte ambiental, pelo OEP descrito como “um órgão público que protege e melhora o meio ambiente, responsabilizando o governo e outras autoridades públicas”<sup>8</sup>.

Destacamos, contudo, que a coincidência nominal e a semelhança das funções não devem ocultar algumas diferenças significativas, tanto estatutárias como operacionais, entre os ministérios públicos de Portugal e do Brasil. Com efeito, as diferenças entre os dois países no que respeita à forma de organização do Estado, à estrutura do poder judiciário, ao próprio direito substantivo que lhe compete fazer respeitar, e à própria cultura jurídica dominante<sup>9</sup> conduzem, na

---

<sup>6</sup> Canotilho, J. J. G. (2001). Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *RevCEDOUA*, 4(2), 9–16.

<sup>7</sup> Macrory, R. (2026). Environmental supervisory bodies at national level – why we need them. In G. Winter, R. Macrory, & L. Kramer (Eds.). *EU Environmental Policy and Law: Reflections at Fifty*. Europa Law Publishing.

<sup>8</sup> Office for Environmental Protection. (s.d.). *Office for Environmental Protection*. <https://www.theoep.org.uk/office-environmental-protection>

<sup>9</sup> O texto escrito a propósito da participação do Ministério Público na Conferência das Partes de Belém do Pará em 2025 é muito esclarecedor: “O Ministério Público Brasileiro é uma das instituições do país com maior protagonismo na defesa judicial e extrajudicial do meio ambiente, sendo a instituição que tem o maior número de ações

prática, a diferenças acentuadas na atuação<sup>10</sup> das duas instituições homologas.

O objetivo dos estudos exploratórios desenvolvidos em parceria, entre o Instituto Jurídico e o Centro de Estudos de Direito Ambiental - CEDA das Universidades de Coimbra e de São Carlos, foi o de contribuir para a formulação de recomendações de política Legislativa para melhorar as funções do Ministério Público em matéria ambiental em ambos os países.

Deste modo, o estudo envolveu pessoalmente representantes, ao mais alto nível, do Ministério Público de ambos os países que, em diálogo com os investigadores dos dois centros de pesquisa, permitiram tornar visível a perceção, na primeira pessoa, sobre as vias possíveis de ampliação de competências e reforço do papel ambiental do Ministério Público.

O estudo comparado que foi desenvolvido<sup>11</sup> permitiu compreender a relevância jurídica, a importância prática e a viabilidade da ampliação de competências do Ministério Público.

A partir dos exemplos relatados ao longo dos seis capítulos da Parte 1 da presente obra torna-se nítida a relevância do Ministério Público do Brasil, com a sua intervenção pró-ativa, liderando momentos inéditos de participação democrática, que tem contribuído para políticas públicas mais efetivas, utilização mais eficiente do erário público, redução de conflitos e pacificação social, reforço da consciência cívica, colaboração entre entidades públicas e privadas na realização de objetivos ambientais que contribuem para a melhoria da qualidade de vida dos

---

ajuizadas neste tema no país (estima-se que das cerca 65 mil ações civis públicas ambientais do país, 58 mil foram propostas pelo Ministério Público). Além disto, o MP é grande protagonista na realização de acordos extrajudiciais (Termos de Ajustamento de Conduta) que visam a prevenção e reparação de danos ambientais. Em razão desta atuação e da necessidade de atendimento à defesa dos interesses difusos na temática ambiental, houve um grande avanço na especialização, com criação de Promotorias de Justiça especializadas em um primeiro momento e, posteriormente, com o avanço em criação de Promotorias por Bacia Hidrográficas, de defesa de Unidades de Conservação, dentre outras.” Ministério Público Brasileiro. (s.d.). *O Ministério Público Brasileiro*. <http://mpnacop30.org.br/ministerio-publico-brasileiro/ministerio-publico-brasileiro/>

<sup>10</sup> Alguns traços próprios da atuação do Ministério Público em Portugal podem ser vistos nos capítulos da parte II.

<sup>11</sup> Descrito num capítulo próprio da parte II.

cidadãos e, em última instância, para a consolidação de uma verdadeira democracia participativa.

A ampliação de competências em matéria ambiental é, portanto, uma via possível de evolução institucional que permite aproveitar o enorme potencial desta instituição.

Sublinhe-se, contudo, que esta linha possível de progresso, visando reforçar o papel e potenciar a atuação do Ministério Público, não pode deixar de envolver igualmente uma expressiva ampliação do quadro de magistrados do Ministério Público vocacionados para a matéria ambiental, em correspondência com as novas competências que lhe venham eventualmente a ser atribuídas no futuro. Paralelamente, o reforço da capacidade de atuação do Ministério Público através da digitalização, tal como preconizado pelo Sr. Procurador-Geral da República<sup>12</sup>, é uma outra via que contribui para a agilização da atuação destes órgãos.

Por fim, outra possibilidade é a extensão das entidades com a missão de representação dos interesses difusos ambientais, por exemplo através da atribuição de personalidade jurídica a entidades naturais não humanas (como rios ou lagoas) que passam deste modo a poder ser representadas nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental, nos procedimentos autorizativos de atividades ou projetos ou nos procedimentos sancionatórios<sup>13</sup>.

Em suma, o reforço das competências do Ministério Público como solução jurídica para colmatar as insuficiências de proteção do ambiente parece ser o caminho mais pacífico a ser percorrido em Portugal.

Uma solução de ampliação do Núcleo Interdisciplinar de Interesses Coletivos e Difusos<sup>14</sup> tanto quantitativamente (quanto ao número

---

<sup>12</sup> Guerra, A. (2025) *A digitalização do Ministério Público* [Intervenção no EXPOJUD, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa]. Ministério Público de Portugal.

<sup>13</sup> É o caso, em Espanha, da Lei 19/2022, de 30 de Setembro, que reconhece personalidade jurídica à laguna costeira do Mar Menor e à sua Bacia Hidrográfica.

<sup>14</sup> O Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos é um órgão de coordenação e de representação do Estado em juízo, com competência em matéria cível, administrativa e tributária, a quem incumbe, nos termos dos artigos 61.º/1/2 e 63.º/1/2, do Estatuto do Ministério Público, “a representação do Estado em juízo, na defesa dos seus interesses patrimoniais, em casos de especial complexidade ou de valor patrimonial particularmente relevante, mediante decisão do Procurador-Geral da República; organizar a representação do Estado em juízo,

de membros) como qualitativamente (a nível leque de competências) permitiria responder com mais eficácia aos novos desafios postos por estratégias europeias como a da promoção da economia circular<sup>15</sup>, da adaptação às alterações climáticas<sup>16</sup>, de restauro da natureza<sup>17</sup>, de proteção do solo<sup>18</sup>, de proteção do ambiente através do direito penal<sup>19</sup>, e muitas outras frentes de proteção ambiental suscetíveis de gerar paradoxos de desproteção.

## Referências

- Alogna, I. (2016). The Circulation of the Model of Sustainable Development: Tracing the Path in a Comparative Law Perspective. In V. Mauerhofer (Ed.). *Legal Aspects of Sustainable Development: Horizontal and Sectorial Policy Issues* (pp. 13–23). Springer International Publishing. doi: 10.1007/978-3-319-26021-1\_2
- Alogna, I. (2026). *La Circulation Des Modèles Juridiques Dans Le Domaine De L'Environnement: Vers Un Droit Global De L'Environnement*. LGDJ.
- Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). (s.d.). *Ministério Público brasileiro*. Ministério Público na COP30. <http://mpnacop30.org.br/ministerio-publico-brasileiro/ministerio-publico-brasileiro/>

---

na defesa dos seus interesses patrimoniais; assegurar a defesa dos interesses coletivos e difusos; preparar, examinar e acompanhar formas de composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado; apoiar os magistrados do Ministério Público na representação do Estado em juízo; propor ao Procurador -Geral da República diretivas, instruções e orientações nas áreas específicas da sua intervenção; promover a uniformização da atividade dos magistrados, desenvolvendo estudos e elaborando manuais, protocolos e guias de boas práticas”. Ministério Público (s.d.).

<sup>15</sup> Comissão Europeia. (2020). *Um novo Plano de Ação para a Economia Circular: Para uma Europa mais limpa e competitiva* (COM(2020) 98 final).

<sup>16</sup> Comissão Europeia. (2021). *Criar uma Europa resiliente às alterações climáticas: A nova estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas* (COM(2021) 82 final).

<sup>17</sup> Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024). *Regulamento (UE) 2024/1991, de 24 de junho de 2024, relativo ao restauro da natureza*.

<sup>18</sup> Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2025). *Diretiva (UE) 2025/2360, de 12 de novembro de 2025, relativa à monitorização e à resiliência do solo*.

<sup>19</sup> Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024). *Diretiva (UE) 2024/1203, de 11 de abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal*.

- Canotilho, J. J. G. (2001). Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *RevCEDOUA*, 4(2), 9–16. [https://www.cedoua.fd.uc.pt/wp-content/uploads/RevCEDOUA/Rev\\_8.pdf](https://www.cedoua.fd.uc.pt/wp-content/uploads/RevCEDOUA/Rev_8.pdf)
- Comissão Europeia. (2020). *Um novo Plano de Ação para a Economia Circular: Para uma Europa mais limpa e competitiva* (COM(2020) 98 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098>
- Comissão Europeia. (2021). *Criar uma Europa resiliente às alterações climáticas: A nova estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas* (COM(2021) 82 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082>
- Council of Europe, Venice Commission. (s.d.). *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*. <https://www.coe.int/en/web/venice-commission>
- Espanha. (2022). *Lei 19/2022, de 30 de setembro, para o reconhecimento de personalidade jurídica à lagoa do Mar Menor e à sua bacia* (BOE-A-2022-16019). Boletín Oficial del Estado, n.º 237, de 3 de outubro de 2022. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-16019>
- Guerra, A. (2025) *A digitalização do Ministério Público* [Intervenção no EXPOJUD, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa]. Ministério Público de Portugal. <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/2025-04/a-digitalizacao-no-ministerio-publico.pdf>
- Macrory, R. (2026). Environmental supervisory bodies at national level – why we need them. In G. Winter, R. Macrory, & L. Kramer (Eds.). *EU Environmental Policy and Law: Reflections at Fifty*. Europa Law Publishing.
- Ministério Público Brasileiro. (s.d.). *O Ministério Público Brasileiro*. <http://mpnacop30.org.br/ministerio-publico-brasileiro/ministerio-publico-brasileiro/>
- Ministério Público. (s.d.). *Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos*. <https://dcceicd.ministeriopublico.pt/>
- Office for Environmental Protection. (s.d.). *Office for Environmental Protection*. <https://www.theoep.org.uk/office-environmental-protection>
- Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024). *Re-*

*gulumamento (UE) 2024/1991, de 24 de junho de 2024, relativo ao restauro da natureza.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32024R1991>

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2025). *Diretiva (UE) 2025/2360, de 12 de novembro de 2025, relativa à monitorização e à resiliência do solo.* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202502360](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502360)

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2024). *Diretiva (UE) 2024/1203, de 11 de abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX:32024L1203>

Portugal. (1980). *Decreto n.º 101/80, de 9 de outubro: Aprova para ratificação a Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente como habitat de aves aquáticas.* Diário da República, Série I, n.º 234. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/101-1980-462207>

Rede da União Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL). (s.d.). *IMPEL – European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.* <https://www.impel.eu/pt>

**Abstract:** This paper analyses the circulation of legal models in the context of a globalised world, with an emphasis on the dynamic transfer of legal solutions between the legal systems of different countries. It examines the joint project between the Coimbra Law Institute and CEDA/UFSCar, which explores the expansion of the environmental powers of the Public Prosecutor's Office in Portugal and Brazil through comparative studies involving prosecutors. It highlights Brazilian examples of proactive action in democratic participation and asserts that changes to the current legal system in Portugal, which may be inspired by knowledge of the legislative framework and legal practices developed in other countries, cannot be adopted without a set of precautions and without broad consultation and the active and informed involvement of all judicial actors.

**Keywords:** circulation of legal models; Public Prosecutor's Office; participatory mechanisms; sustainability; comparative study.

