

# A PRODUÇÃO NORMATIVA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

---

## *THE REGULATIONS ESTABLISHED BY THE NATIONAL BOARD OF THE PUBLIC PROSECUTORS' OFFICE REGARDING ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES*

**Guilherme Balbi**

Mestrando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) – Largo São Francisco. Graduado pela mesma instituição (2019). Pesquisador do Núcleo de Justiça e Constituição (NJC) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP).  
guilhermebalbi95@gmail.com

**Rebeca Mathias Lins**

Mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora Líder no Núcleo de Justiça e Constituição (NJC) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP).  
rlins775@gmail.com

Recebido em: 1/4/2021

Aprovado em: 12/7/2021

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar empiricamente a produção normativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) na área ambiental sob a ótica do conceito de políticas públicas, respondendo aos seguintes problemas de pesquisa: o CNMP produz normativas visando à definição de prioridades de atuação em matéria ambiental? Iniciamos com uma explicação sobre a literatura da *policy analysis* e a sua relação com a produção normativa do CNMP, seguida por uma descrição do

funcionamento do órgão. Para a análise empírica, selecionamos 11 proposições normativas, as quais foram classificadas entre estruturais e funcionais e de acordo com as etapas do ciclo de política públicas. Concluímos – por meio dessas classificações e pela constatação de que maioria (63,6%) das proposições foram aprovadas pelo Plenário – que o CNMP avoca para si a função de coordenador da atuação ambiental do MP brasileiro, exercendo-a por meio da criação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Políticas públicas. Meio ambiente. Ciclo de políticas públicas. Coordenação institucional.

**Abstract:** *The paper aims to empirically analyze the regulations of the National Board of the Public Prosecutor's Office (Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP) in the environmental field from the perspective of public policies, in order to answer the following research problems: does the CNMP draft regulations aimed at defining priorities for action in environmental matters? We begin with an explanation of the policy analysis literature and its relation to the regulations established by the CNMP, followed by a description of the functioning of the public agency. For the empirical analysis we selected eleven normative propositions, which were classified between structural and functional and according to the stages of the public policy cycle. We conclude - through these classifications and by noting that most (63.6%) of the propositions were approved by the plenary session - that the CNMP assumes the role of coordinator of the environmental performance of the Brazilian Public Prosecutor's Office, exercising it through the creation of public policies.*

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Public policies. Environment. Public policy cycle. Institutional coordination.

**Sumário:** Introdução. 1. O Conselho Nacional do Ministério Público como formulador de políticas públicas: conceitos e terminologias. 2. Poder regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público: entre a coordenação e a autonomia. 3. CNMP e o ciclo de políticas públicas: análise das normativas relativas ao meio ambiente. 3.1. Normativas estruturais. 3.2. Normativas funcionais. 4. Discussão dos resultados. Conclusão.

## INTRODUÇÃO

A estrutura do Estado e as estratégias utilizadas para o alcance de seus objetivos – sejam estes expressos em leis ou em programas de governo – têm sido cada vez mais estudadas. Tal análise vem sendo construída pela literatura de políticas públicas, em uma abordagem interdisciplinar que, reconhecendo a complexidade desse objeto, busca racionalizar as interferências recíprocas entre as instituições e os atores que as compõem (BUCCI, 2008). Entender como se estruturam os processos políticos e administrativos que resultam em políticas

públicas vem se tornando cada vez mais importante para o ramo do direito, considerando a positivação dos direitos sociais, difusos e coletivos, especialmente na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Conjuntamente a esse debate, a participação das instituições do sistema de justiça<sup>1</sup> nas políticas públicas vem sendo cada vez mais estudada, levando à compreensão da necessidade de incluí-las em seu processo decisório (BARREIRO, FURTADO, 2015, p. 293-314; OLIVEIRA, 2013, p. 225-240; TAYLOR, 2007, p. 229-257; XIMENES, OLIVEIRA, SILVA, 2019, p. 155-188). O Poder Judiciário se tornou um grande exemplo desse fenômeno, seja por meio da judicialização das políticas setoriais (saúde, educação, meio ambiente, entre outras), seja pela definição de objetivos e prioridades internas que visam ao enfrentamento de problemas públicos. Este último caso, alvo de estudos recentes, recebeu o nome de políticas públicas judiciárias ou política judicial, quando voltada à elaboração de medidas visando à melhoria dos serviços jurisdicionais.

No caso do Ministério Público (MP)<sup>2</sup>, a interface entre a produção de políticas judiciárias e as setoriais, elaboradas pelos outros poderes, fica ainda mais acentuada devido às suas atribuições institucionais conferidas pela CF/88. O papel de defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis e as funções a ele vinculadas trazem diferentes formas de atuação e implicações nessa temática. Por outro lado, os princípios da autonomia institucional e independência funcional do MP não garantem uma atuação unificada e estratégica. Tendo em vista essa dificuldade de coordenação, diretrizes e normativas que buscam orientar e regular a atuação do MP têm sido expedidas por seu órgão de controle, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Aplicável a todas as unidades do MP, elas abordam a atuação do órgão nas políticas setoriais (ambientais, saúde pública, direito do consumidor, entre outras) e disciplinam questões administrativas internas e relacionadas ao serviço jurisdicional.

1 Aqui entendemos como sistema de justiça o Poder Judiciário e as instituições relacionadas ao seu funcionamento, como Ministério Público, Advocacia e Defensoria Pública (SADEK, 2002).

2 Por MP, neste artigo, estamos considerando todas as suas unidades (estaduais e federais) e ramificações (Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar).

A fim de analisar empiricamente a produção normativa do órgão, levantamos aquelas relativas ao tema ambiental, devido à sua expressividade e importância para o MP: segundo o relatório do CNMP de 2018, o tema ambiental foi o segundo assunto processual mais citado dos procedimentos extrajudiciais instaurados em 2017, representando 14,2% da atuação nacional, atrás apenas do tema de improbidade administrativa. A atuação do MP nessa área guarda ainda motivos históricos: conforme destacado pela literatura (ARANTES, 2002), a legislação ambiental foi uma das mais importantes para alargar a atuação do MP na área de direitos difusos e coletivos em sua trajetória de ascensão institucional. Essa importância, conforme se verá, reflete-se no CNMP, dotado de uma comissão temática fixa de meio ambiente.

Devido ao caráter exploratório da pesquisa e o objetivo de analisar os conteúdos e eventuais controvérsias presentes entre os membros do CNMP, optamos por coletar apenas os tipos normativos de proposição, todos de competência decisória do plenário, expressos no Quadro 1. Esses também visam à coordenação e à uniformização da atuação do MP, sendo um recorte adequado para a pesquisa, excluindo-se, portanto, normativas voltadas às competências disciplinar e administrativa do CNMP. A leitura das 11 normativas selecionadas confirmou um teor adequado ao conceito de políticas públicas, motivo pelo qual decidimos analisá-las sob a ótica da *policy analysis*, seguindo o caminho apontado pela literatura de incluir as instituições de justiça no *policy-making*. Por meio do conteúdo das normativas e dos debates que levaram à aprovação ou à rejeição delas, procuramos responder às seguintes perguntas: o CNMP produz normativas visando à definição de prioridades e objetivos na atuação de seus membros em matéria ambiental? Se sim, quais são os seus conteúdos e quais são as controvérsias expressas nas decisões?

O conteúdo dessas decisões foi estudado visando a identificar como as etapas do *policy cycle* estavam presentes nele, partindo do pressuposto de que o órgão possui capacidade institucional para agir em políticas públicas ambientais. Outro objetivo foi identificar os órgãos e as estruturas que a política destinou para sua formulação,

implementação e avaliação, resultando na classificação disposta no Quadro 2. Além disso, analisamos brevemente a deliberação dessas normas, especialmente os motivos levantados pelos/as conselheiros/as em caso de rejeição e arquivamento. Para isso, criamos duas categorias de normas: (i) normativas estruturais – voltadas a criar e a regular procedimentos internos ao MP; e (ii) normativas funcionais – voltadas à atuação de seus membros e à definição de prioridades temáticas na política ambiental. Não identificamos nenhum mecanismo claro de punição em caso de desrespeito às normativas pelos membros do MP, gerando dúvidas sobre a sua real eficácia ou mecanismos existentes de *enforcement* – aspectos que abrem uma ampla agenda de pesquisa e que não foram objeto deste estudo.

O artigo está organizado da seguinte forma: no item 1 apresentamos a literatura da *policy analysis* e os motivos para analisar a produção do CNMP sob essa ótica; no item 2 descrevemos brevemente o funcionamento do CNMP, as suas possibilidades normativas e o paradoxo entre coordenação e autonomia; no item 3 trazemos a classificação das normativas e a análise do seu conteúdo (bem como a metodologia correspondente), seguidas pelos resultados empíricos, no item 4. Por fim, concluímos com reflexões para a necessária agenda de pesquisas sobre o CNMP, trazendo os seguintes ganhos analíticos: (i) melhor compreensão da estrutura e funcionamento do CNMP como um regulador nacional da atividade do MP; e (ii) articulação teórico-metodológica entre os conceitos da *policy analysis* e a produção normativa do CNMP na área ambiental, situando o órgão no campo que analisa as interações entre o sistema de justiça e as políticas públicas.

## **1. O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E TERMINOLOGIAS**

Devido à variedade de forma e conteúdo que a ação do Estado pode assumir, não há consenso, inclusive, sobre o conceito de políticas públicas, que aqui entendemos como um sistema de decisões públicas que estipula ações e omissões voltadas a produzir resultados em

determinadas realidades por meio da definição de objetivos, estratégias e alocação de recursos (SARAVIA, 2007, p. 29). Prova dessa diversidade está na recente inclusão das instituições do sistema de justiça como formuladoras e implementadoras de suas próprias políticas públicas, como veremos.

A literatura da *policy analysis*<sup>3</sup> tem como um dos principais elementos de análise o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), ferramenta conceitual que “subdivide o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas” (FREY, 2000, p. 226). Embora tais fases apresentem diferentes subdivisões conforme as variadas análises, é possível identificar um padrão comum entre elas, em que toda política pública é precedida de uma fase de formulação, de implementação e de controle de seus impactos ou avaliação (FREY, 2000, p. 226). Vale ressaltar que tais etapas buscam retratar e sistematizar um processo muito mais dinâmico e complexo, em que tais fases comumente estão interligadas e sofrem influências mútuas. Apesar dessa limitação, a classificação é muito útil para compreender os atores, práticas político-administrativas e redes políticas presentes em cada fase. É esse esforço analítico que iremos empregar, a fim de identificar os conteúdos e as controvérsias expostos na etapa de formulação de políticas pelo CNMP.

Resumidamente, a formulação compreende a elaboração dos problemas e a definição de prioridades entre eles, bem como a escolha das melhores soluções e estratégias para que sejam enfrentados. Tais políticas podem estar presentes em programas de governo, legislações próprias ou em diversas normativas, com variados graus de especificação dos métodos adotados. A implementação é a execução das soluções escolhidas, aplicando-se a lei ou programa nos termos, métodos e estratégias por ele escolhidos. Nessa fase, adquire bastante protagonismo o Poder Judiciário (BARREIRO, FURTADO, 2015, p. 293-314) mas também a própria administração em seus diversos níveis, que pode formular leis ou programas destinados a cunhar estratégias para aplicar um programa diante de dificuldades particulares. Por fim,

---

3 A *policy analysis* compreende o campo que pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 7 apud FREY, 2000, p. 214).

a fase de avaliação de uma política pública busca medir seus efeitos de acordo com as metas formuladas, examinando a adequação entre os meios empregados e os fins alcançados (VIANNA, 1996, p. 35). Nessa fase, é imprescindível<sup>4</sup> o estabelecimento de critérios, indicadores e padrões, de eficiência econômica e administrativa (se os recursos utilizados são produtivos) e de eficácia (analisando o percentual de efetivação das metas ou objetivos preestabelecidos) (SECCHI, 2012, p. 50).

Embora os diferentes conceitos de políticas públicas e a literatura que dele decorrem assumam enfoque na ação governamental – protagonizada pelos poderes políticos –, estudos identificaram a necessidade de incluir os atores do sistema de justiça no *policy-making*, seja como atores de pressão, seja como formuladores de políticas públicas. No primeiro caso, há literatura sobre a atuação do Poder Judiciário e do MP patrocinando demandas próprias de suas instituições (COUTO, OLIVEIRA, 2019, p. 139-162), ou mediante a judicialização de políticas advindas dos outros poderes (OLIVEIRA, 2013, p. 225-240; XIMENES, OLIVEIRA, SILVA, 2019, p. 155-188; TAYLOR, 2007, p. 229-257). Além disso, tais atores têm sido recentemente estudados como formuladores de suas próprias políticas, com potencial de impactar a agenda pública em temas sociais relevantes, conjuntamente com os demais poderes (SILVA, FLORÊNCIO, 2011, p. 127).

O conceito que analisa as instituições do sistema de justiça como formuladores ficou conhecido como políticas públicas judiciárias ou políticas judiciais, referindo-se à forma como se organizam para prestar o serviço de acesso à justiça – que também pode ser entendido como uma política pública<sup>5</sup>. Silva e Florêncio (2011, p. 126) o definem como o

4 Conforme ressalta Dallari Bucci (2006), ainda que não prevejam metas ou indicadores, políticas públicas podem ser assim consideradas caso se constate uma movimentação estatal no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou de concretizar algum direito. É o caso do ProUni: instituído pela Medida Provisória n. 213/04, convertida na Lei n. 11.096/2005, esta apenas alterou hipóteses de imunidade constitucional para entidades educacionais beneficentes e disciplinar hipótese de isenção tributária para as que participassem do programa – não explicitou metas e resultados, tampouco explicitou marcos temporais. Entretanto, estabeleceu condições estruturais de inclusão de alunos pobres em universidades, trazendo a marca ideológica do governo de inclusão social via aumento de oportunidades para populações desfavorecidas, mantendo caráter de política pública (BUCCI, 2006, pp. 13-14).

5 O uso do termo políticas públicas “judiciárias” busca especificá-lo como um tipo de políticas públicas convencionais, aprovadas pelo Legislativo e regulada pelo Executivo, bem como diferenciá-lo do termo judicial *policiés*, utilizado nos Estados Unidos e usualmente relacionado à interferência das Cortes Superiores nas decisões de cortes inferiores (SILVA, FLORÊNCIO, 2011, p. 126). Apesar dessa diferença terminológica, entendemos que ambas constituem políticas públicas, mas formuladas por órgãos não eleitos e

“conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições”. Essas incluem identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado e abrangem medidas como a edição de normas, o estabelecimento de metas, a coleta de dados estatísticos e a mobilização de recursos humanos. Apesar do enfoque do conceito e da literatura no Poder Judiciário, veremos que essa ação está presente também no CNMP.

O enfoque no acesso à justiça não exclui a possibilidade de que a atuação do sistema de justiça como formulador de política influencie as políticas setoriais, já que muitas delas preveem, em seu desenho jurídico-institucional, a participação direta ou indireta das primeiras em alguma etapa – ou em decorrência da judicialização. No caso da política ambiental, por exemplo, o MP aparece como instituição de *enforcement* na política nacional do meio ambiente e na própria CF/88, e a produção normativa do CNMP, ao disciplinar áreas e formas de atuação prioritárias, interage diretamente com esta<sup>6</sup>. Assim, podemos identificar um duplo movimento das políticas judiciárias: elas envolvem tanto medidas voltadas ao serviço jurisdicional quanto políticas setoriais elaboradas por outros poderes, seja pela configuração jurídico-institucional destas ou pela atuação mais política do sistema de justiça.

Nesse sentido, o CNMP possui, pela sua capacidade de regulamentação, controle e uniformização em nível nacional, um forte potencial para se tornar ator relevante como formulador de políticas – elemento que pode assumir grandes dimensões ao considerarmos as atribuições relativas à defesa dos direitos difusos e coletivos pelo MP. A CF/88 consolidou a atuação do MP nos direitos sociais, conferindo-lhe poderes institucionais (autonomia institucional e independência funcional) e processuais (como a Ação Civil Pública e Termo de

---

destinadas principalmente a aprimorar a política de acesso à justiça, preconizada na CF/88.

6 Como exemplo de uma interação direta com a execução da política ambiental, podemos citar o Acordo de Cooperação Técnica nº 22/2018, celebrado entre o CNMP, o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro visando à transferência e ao compartilhamento de informações do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). O termo pode ser acessado em: < [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CMA/TERMO\\_DE\\_ACORDO\\_DE\\_COOPERA%C3%87%C3%83O\\_T%C3%89CNI-CA\\_E\\_PLANO\\_DE\\_TRABALHO\\_CNMP\\_E\\_MMA\\_Assinado.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CMA/TERMO_DE_ACORDO_DE_COOPERA%C3%87%C3%83O_T%C3%89CNI-CA_E_PLANO_DE_TRABALHO_CNMP_E_MMA_Assinado.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2020.



Ajustamento de Conduta) para cumprir a sua função de garantidor dos direitos constitucionais.

Esse potencial do CNMP pode enfrentar um obstáculo na própria configuração institucional do MP. Nesse sentido, é importante distinguir a autonomia institucional (relativa à instituição) e a independência funcional (referente às garantias de seus membros), apesar de o artigo não objetivar uma análise normativa desses conceitos. Utilizaremos a definição de Arantes (2007), segundo a qual a CF/88 conferiu ao MP uma independência bidimensional: externa – conquista de instrumentos de autogoverno combinados à ausência de mecanismos de *accountability* – e interna – garantias conferidas aos seus membros individuais como a vitaliciedade e a inamovibilidade, entre outras. Para o autor, isso lhes confere um “alto grau de independência funcional e controle completo sobre as ações que conduzem” (ARANTES, 2007, p. 329). Completa ainda que “no desempenho de suas atividades, os membros do MP estão subordinados apenas à lei e à própria consciência”. (ARANTES, 2007, p.329).

Essa configuração institucional evoca a seguinte questão para a ação coordenadora do CNMP: como coordenar e estipular prioridades e formas de atuação para membros com independência funcional e unidades com autonomia? Conforme afirmou Sadek (2009, p.06), o MP é um tipo de organização monocrática, “não havendo uma hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência”. Como veremos, esse obstáculo é refletido em alguns acórdãos aqui analisados, em que a autonomia institucional e a complexidade regional do MP foram levantadas como argumentos para a rejeição de propostas.

## **2. PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ENTRE A COORDENAÇÃO E A AUTONOMIA**

Originado no âmbito da reforma do Poder Judiciário, contexto marcado por debates envolvendo a necessidade de mecanismos de *accountability* e responsividade para o sistema de justiça, o CNMP possui como funções constitucionalmente previstas o controle da atuação administrativa e financeira do MP, o zelo pela autonomia

funcional e administrativa, podendo expedir atos regulamentares e recomendar providências (art. 130-A, CF/88). Os últimos possibilitam uma atuação voltada à produção de políticas públicas e de coordenação institucional.

Em sua configuração atual, o CNMP conta com 14 membros, indicados pelas unidades do MP, pela advocacia e pela sociedade civil, e nomeados pelo Presidente da República, conforme art. 139-A da CF/88. Os principais órgãos do conselho são: o Plenário; a Presidência; a Corregedoria Nacional do Ministério Público; os Conselheiros; as Comissões; e a Ouvidoria Nacional (conforme Resolução 92, de 2013).

O Plenário é a instância máxima do CNMP, composta por todos os Conselheiros, no qual se concretizam as funções disciplinar e regulamentar do órgão. É nele que são apresentadas e votadas pelos Conselheiros suas propostas individuais de normativas. Entre os demais órgãos, todos subordinados ao Plenário, assume importância para a matéria regulamentar a Presidência e as Comissões. A Presidência – sempre ocupada pelo PGR – é dotada de prerrogativas como a de presidir a sessão (art. 12, V) e definir a organização e a competência dos órgãos internos do Conselho (art. 12, XVII), entre outros.

Já as comissões podem ser criadas pelo CNMP para “o estudo de temas e de atividades específicas, relacionados às suas áreas de atuação” (art. 30). As Comissões permanentes devem ser compostas por, no mínimo, três Conselheiros, sendo um deles não integrante do MP, ao passo que as temporárias têm forma e atribuições definidas no ato de que resultar sua criação. Ambas possuem presidentes eleitos pelo Plenário do CNMP para o mandato de um ano, ou, no caso das comissões temporárias, até que suas atividades se encerrem.

Tal estrutura pode ser movimentada, no poder regulamentar, por cinco diferentes normativas de tipo proposição<sup>7</sup> previstas no Regimento Interno do CNMP (RICNMP), dispostas no Quadro 1<sup>8</sup>. As demais

---

7 Conforme estipula o RICNMP, “Art. 147. Qualquer membro ou Comissão poderá apresentar Proposta de: I – Resolução; II – Enunciado; III – Emenda Regimental; IV – Recomendação; V – Súmula”. Essas normativas constituem formas de proposição (classe processual prevista no art. 37, XVI) e são apreciadas e votadas pelo Plenário (art. 151).

8 A definição dessas normativas consta no “Manual de Padronização de Atos do CNMP”, disponível em: <<https://www2.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/9206-manual-de-padronizacao-de-atos-do-cnmp>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

classes processuais possuem dimensão disciplinar (inspeção, correição, reclamação disciplinar) ou administrativa (procedimento interno de comissão, procedimento de controle administrativo), razão pela qual não foram selecionadas. Uma vez propostas pelos Conselheiros ou pelas Comissões, é escolhido um relator dentre os Conselheiros, aberto um prazo para a proposição de emendas e, ao final, votada pelo Plenário, podendo ser aprovada ou arquivada por maioria simples de seus membros. O resultado desse julgamento é consubstanciado em um acórdão, contendo o relatório do Conselheiro relator (em que são relatadas as diligências ao longo do processamento da proposição, tais como a proposição de emendas por Conselheiros ou por unidades do MP) e os votos dos Conselheiros, favoráveis ou contrários às medidas.

Quadro 1 – Tipos de normativas do CNMP

<b>Normativa</b>	<b>Órgão Competente</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Resolução</b>	Plenário (art. 151 do RICNMP)	Regular práticas administrativas e uniformizar procedimentos.
<b>Enunciado</b>	Plenário (art. 151 do RICNMP)	Elucidar dúvidas ou esclarecer questões relacionadas à interpretação e execução de atos do CNMP, como o RICNMP.
<b>Emenda Regimental</b>	Plenário (art. 151 do RICNMP)	Alterar o Regimento Interno da instituição
<b>Recomendação</b>	Plenário e Corregedor Nacional do CNMP (art. 151 e art. 18, X, do RICNMP)	Ato por meio do qual determinado órgão sugere ou adverte o seu destinatário a respeito da necessidade de praticar ou abster-se de praticar determinada conduta. Pode se dar em caráter geral ou específico.
<b>Súmula</b>	Plenário (art. 151 do CNMP)	Consolidação, em uma tese, de um entendimento assumido pelo CNMP em uma série de precedentes.

Fonte: elaboração própria

Para além dessas normativas, o RICNMP também prevê instrumentos de manutenção dessas decisões – como é o caso da

Reclamação para Preservação da Competência e da Autoridade das Decisões do Conselho (arts. 118 a 122 do RICNMP) – e de controle dos atos administrativos – como o Procedimento de Controle Administrativo (arts. 123 a 128 do RICNMP), por meio do qual o CNMP pode determinar a suspensão ou a desconstituição de ato administrativo de membros ou servidores do MP.

Em seu repertório institucional, o CNMP ainda possui instrumentos voltados ao controle disciplinar – como Sindicância, Correição, Reclamação Disciplinar –, ao subsídio técnico de seus Conselheiros e à participação política em temas afetos ao MP. É o caso, respectivamente, da Nota Técnica, destinada a esclarecer informações técnicas ao Conselho, e do Anteprojeto de Lei, que, uma vez aprovado pelo Plenário, é encaminhado ao Congresso Nacional<sup>9</sup>.

Tais instrumentos normativos permitem que o CNMP exerça uma função de coordenação das ações do MP em que, como verificamos empiricamente, o conteúdo das normativas analisadas constituem a etapa de formulação de políticas públicas. Entretanto, pela leitura do regimento interno e do manual de padronização, não foi possível depreender quais seriam os mecanismos institucionais de *enforcement* dessas medidas, uma vez que não há previsão clara de sanções aos membros em caso de descumprimento das normas apresentadas no Quadro 1. Em relação aos instrumentos desenhados para garantir a executoriedade desses atos, como a Reclamação para Manutenção das Decisões do Conselho ou o procedimento de controle administrativo, seria necessário verificar como de fato são utilizados pelo CNMP, elemento que poderá ser explorado em futuras pesquisas.

---

9 Previsto no art. 37, XXIII, § 1º, VI do RICNMP, o Anteprojeto de Lei tem sido usado majoritariamente para aprovação de questões orçamentárias (conforme se depreende de: <<https://www2.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11404-plenario-aprova-proposta-orcamentaria-do-cnmp-para-2019?highlight=WyJhbnRlcHJvamVobyBkZSBsZWkiXQ==>; e <<https://www2.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13310-plenario-aprova-proposta-orcamentaria-do-cnmp-para-2021?highlight=WyJhbnRlcHJvamVobyBkZSBsZWkiXQ==>>). Entretanto, já foi instrumento utilizado para veicular normas mais amplas sobre o CNMP e o MP, como tentativas de criar código de ética para os membros do MP (Cf. <<https://www2.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/12084-proposta-de-anteprojeto-de-lei-visa-a-criar-codigo-de-etica-e-de-conduta-para-membros-do-ministerio-publico?highlight=WyJhbnRlcHJvamVobyBkZSBsZWkiXQ==>>) e para estabelecer regras gerais para uniformizar procedimentos disciplinares no Ministério Público (Cf. <<https://www2.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/154-anteprojeto-de-lei-complementar-uniformiza-procedimentos-disciplinares-em-todo-o-mp?highlight=WyJhbnRlcHJvamVobyBkZSBsZWkiXQ==>>). Acesso em: 06 ago. 2020.

## 2. CNMP E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DAS NORMATIVAS RELATIVAS AO MEIO AMBIENTE

As normativas foram coletadas no site da instituição: na seção de “Atos e Normas”<sup>10</sup>, filtramos a pesquisa pela palavra-chave “meio ambiente”, selecionando as normativas dispostas no Quadro 1, que correspondem àquelas de competência do Plenário, conforme o RICNMP. A pesquisa nos trouxe 19 resultados: após excluirmos as normativas que não abordavam a temática ambiental (como a Resolução nº 199/2019, que tratava de uso de aplicativos de recursos tecnológicos para comunicação de atos processuais), selecionamos sete normativas, sendo quatro Recomendações, duas Resoluções e uma Emenda Regimental, todas aprovadas pelo Plenário. A pesquisa foi complementada por consulta à seção sobre a Comissão de Meio Ambiente no site do CNMP<sup>11</sup>, em que coletamos quatro normativas propostas pela Comissão e não aprovadas pelo Plenário. No Quadro 2 apresentamos todas as 11 normativas analisadas (as sete aprovadas e as quatro proposições), com o conteúdo resumido, o resultado e a data do acórdão. Além disso, obtivemos, por meio da consulta pública de decisões disponível no sistema ELO, os acórdãos do Plenário que as julgaram, que constituem importante fonte de análise da deliberação e do modo como o CNMP exerce suas atribuições. As normativas foram identificadas a partir do nome constante no site do CNMP, que obedece ao padrão de tipo da normativa, número e ano – que se refere ao momento em que ela foi proposta. As normativas não aprovadas foram identificadas pelo número de protocolo que elas receberam, por meio do qual se pode acessar seu processo de tramitação no sistema ELO do site do CNMP.

A partir desses dados, procedemos à classificação dessas normativas de acordo com as categorias da *policy analysis* abordadas no item 1. Para fins de descrição e análise, as normativas analisadas serão divididas em duas categorias dedutivamente criadas, com base na leitura de seu conteúdo e dos debates que a geraram: estruturais

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-separador/atos-e-normas-resultados>>. Acesso em: 16 out. 2020.

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-meio-ambiente/apresentacao>>. Acesso em: 16 out. 2020.

(se buscaram instituir e implementar estruturas nas unidades do MP ou CNMP ou se buscaram influenciar no modo de organização dessas unidades, a fim de aprimorar sua atividade na área ambiental) ou funcionais (aquelas que buscaram disciplinar como os promotores devem atuar, impondo-lhes diretrizes, fins prioritários ou elegendo meios ideais de atuação). O quadro 2 apresenta também os seguintes critérios:

- Proposição: órgão ou conselheiro que propôs a normativa;
- Formulação: identificação do(s) órgão(s) que formulou(aram) a política, de acordo com o acórdão da decisão;
- Implementação: órgão(s) ao(s) qual(is) a política formulada destinou a sua execução;
- Avaliação: órgão(s) ao(s) qual(is) a política formulada destinou a sua avaliação.

Aqui mencionamos brevemente as normas relativas à criação da CMA (Resoluções nº 145, 184 e Emenda Regimental 20), a fim de nos concentrarmos na análise das normativas destinadas às unidades do MP a seguir. A CMA foi instituída como temporária em 2016 e se tornou definitiva em 2019 e, nesse período, propôs uma série de normativas ao Plenário. Sua criação foi justificada pela necessidade de planejamento e criação de práticas coordenadas na área ambiental, visando à maior eficiência do MP (CNMP, 2019, p. 11). Essas normativas foram classificadas de acordo com os critérios do quadro 2 a fim de fornecer subsídios para a análise quantitativa apresentada no item 4.

A seguir, abordaremos o conteúdo das normativas de acordo com as classificações do quadro 2, a fim demonstrar a presença destas e identificar as dificuldades e os argumentos apresentados nos casos tanto de aprovação quanto de reprovação. Desta forma, poderemos entender melhor o papel do órgão em cada uma das fases da produção de suas políticas e eventuais obstáculos para a sua aprovação e implementação.

Quadro 2 – Classificação das normativas do CNMP sobre meio ambiente

Normativa	Conteúdo resumido	Resultado	Data do acórdão	Classificação	Proposição	Formulação	Implementação	Avaliação
Recomendação 6/2007	Instituiu Comissões de Gestão Ambiental nas unidades do MP, voltadas ao estudo de medidas internas para adotar rotinas administrativas ecologicamente sustentáveis.	Aprovada	Não encontrado	Estrutural	CNMP (não específica)	CNMP (não específica)	Unidades do MP	Não específica
Resolução 145/2016	Criou a Comissão Temporária do Meio Ambiente.	Aprovada	14.06.2016	Estrutural	Conselheiro Sérgio Ricardo de Souza	CNMP	CNMP	Não específica
Recomendação 45/2016	Atuação do MP no acompanhamento à substituição dos lixões pelos aterros sanitários, conforme Lei nº 12.305/2010.	Aprovada	18.10.2016	Funcional	CNMP	CNMP	Unidades do MP	Não específica
Recomendação 61/2017	Recomenda às unidades do MP a realização de encontros com os movimentos sociais.	Aprovada	25.07.2017	Funcional	CNMP	CNMP e movimentos sociais	Unidades do MP	Não específica
Proposta de Recomendação nº 1.00683/2017-05	Unificação das atribuições cíveis e criminais nos órgãos de execução do MP brasileiro responsáveis pela tutela do meio ambiente.	Arquivada	10.03.2020	Estrutural	CMA	CNMP e unidades do MP	Unidades do MP	Não específica

Emenda à Proposta de Resolução 1.01044/2018-84	Institui, nas unidades do MP, Unidade de Gestão Ambiental, voltada à adoção de rotinas ecologicamente sustentáveis.	Arquivada	11.02.2020	Estrutural	CMA	CNMP e unidades do MP	Unidades do MP	Comissão Gestora indicada pela política
Recomendação 65/2018	Integração da atuação do MP para a proteção dos recursos hídricos.	Aprovada	25.06.2018	Funcional	CMA	CNMP e unidades do MP	Unidades do MP	Não específica
Resolução 184/2018	Prorroga prazo de funcionamento da Comissão do Meio Ambiente	Aprovada	24.01.2018	Estrutural	CMA	CNMP	CNMP	Não específica
Proposta de Recomendação nº 1.00359/2019-77	Recomenda que MP acompanhe a destinação dos recursos oriundos de medidas alternativas oriundas de atos atentatórios ao meio ambiente.	Não apreciada	Não há	Externa	CMA	CNMP	Unidades do MP	Não específica
Proposta de Recomendação nº 1.00460/2019-64	Recomenda que MP brasileiro priorize persecução penal relativa aos crimes praticados contra defensores de direitos socioambientais.	Arquivada	05.05.2020	Funcional	CMA	CNMP e unidades do MP	Unidades do MP	Não específica
Emenda Regimental 20/2019	Tornou permanente a Comissão de Meio Ambiente.	Aprovado	12.02.2019	Estrutural	CMA	CNMP	CNMP	Não específica

Fonte: elaboração própria



### 3.1. Normativas estruturais

Nessa categoria, em que o CNMP buscou criar estruturas especializadas na temática ambiental nas unidades do MP, enquadrados três normativas: a Recomendação 6/2007; a Proposta de Recomendação nº 1.00683/2017-05; e a Emenda à Proposta de Resolução 1.01044/2018-84. Dessas, apenas a primeira foi aprovada.

O engajamento do CNMP na criação de estruturas para se adequar ao consumo ambientalmente responsável aparece já em 2007 com a aprovação da Recomendação nº 6. Afirmando a importância do MP na área ambiental, a normativa recomendou que as unidades do MP instituísem Comissões Institucionais de Gestão Ambiental, com a tarefa de “estudar, sugerir e acompanhar a implementação de medidas administrativas voltadas à adoção de hábitos ecologicamente sustentáveis” (CNMP, 2007, p. 2). Diferentemente de normativas que a sucederam, essa recomendação é de redação bastante lacônica, limitando-se, para além do preâmbulo, à sugestão acima transcrita.

Essa normativa constitui uma política pública voltada para a criação de estruturas no próprio MP, adequando-o às rotinas administrativas ecologicamente apropriadas, a fim de evitar padrões de consumo degradantes ao meio ambiente. Houve um reconhecimento do papel do poder público no agravamento desse problema e uma necessidade de mudança diante do dever constitucional de proteção ao meio ambiente atribuído ao MP. É importante ressaltar que a normativa não traz parâmetros de avaliação da política pública, tampouco metas a serem cumpridas e examinadas posteriormente.

Iniciativa semelhante seria retomada 11 anos depois, quando a Comissão de Meio Ambiente tentou, por meio de Emenda a uma Proposta de Resolução (de número 1.01044/2018-84), instituir Unidades Socioambientais de Planejamento e Gestão Ambiental nas unidades do MP e criar um Plano de Logística Sustentável (PLS). O objetivo era instituir em todo o MP a adoção de rotinas administrativas ecologicamente adequadas. Ao buscar tal mudança, o CNMP afirmou que estava cumprindo o seu papel de fortalecimento do caráter nacional

da instituição, padronizando procedimentos, direitos e deveres de cada unidade a fim de mitigar desigualdades regionais (CNMP, 2019, p. 11).

A proposta consistia em uma política pública completa: estipulava práticas e critérios às unidades em relação aos padrões de compra, consumo e gestão documental, que deveriam levar em conta critérios de sustentabilidade. Ela também continha um esboço detalhado dos indicadores e índices que seriam utilizados na implementação e na avaliação dessa política. Isso indica a preocupação com a criação de critérios para futura mensuração e avaliação de determinado programa. A proposta também previa a criação de uma comissão gestora do PLS, responsável por diretrizes, implantação, avaliação, revisão e manutenção do plano.

O primeiro relator da matéria opinou pela aprovação da proposição como recomendação, a fim de uma melhor adequação ao princípio da autonomia administrativa de cada unidade – com o intuito de que cada Procurador-Geral de Justiça a adequasse conforme as necessidades e as possibilidades de seu contexto, sem impedir uma futura conversão para resolução, após um período de adaptação (CNMP, 2019b, p. 11). Por fim, a proposição foi rejeitada devido ao elevado número de emendas redacionais propostas<sup>12</sup>. A autonomia administrativa de cada ramo do MP foi um elemento relevante considerado pelos Conselheiros – motivando a substituição da normativa Resolução para uma normativa mais recomendatória.

Também com a finalidade de instituir novas estruturas no MP, a proposta de Recomendação nº 1.00683/2017-05 dispunha sobre a unificação das atribuições cíveis e criminais nos órgãos de execução do MP brasileiro. A normativa partia do diagnóstico de que as questões ambientais, sejam cíveis ou criminais, possuíam semelhantes dificuldades práticas, necessidade de conhecimento técnico especializado e mútuas repercussões, de modo que seria mais eficiente unificá-las. Após ser apresentada em Plenário, ela foi remetida a todas as unidades do MP pelo relator, para que elas propusessem redações

---

<sup>12</sup> A justificativa pode ser encontrada no minuto 1:46:00 da gravação da sessão no YouTube, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=R54NmMQPKAQ>>. Não há acórdão disponibilizado até maio de 2020, constando apenas o voto do primeiro relator da matéria, o Conselheiro Fábio Bastos Stica.

ou criticassem a proposição. Colocada em votação no plenário apenas em 2020, o relator afirma em seu voto que a matéria toca no inegável papel do CNMP de uniformizar a atuação do MP brasileiro buscando sua máxima efetividade, mas a discussão não poderia prescindir da realidade fática e das particularidades de cada unidade da instituição, sob pena de ter sua eficácia comprometida. Opinando que ela colidiria com a autonomia das unidades de cada ramo e unidade do MP, o Plenário rejeitou a proposta por unanimidade<sup>13</sup> (CNMP, 2017, p. 5).

A análise dessas normativas indica que, já na etapa de formulação dessas políticas, a previsão de dificuldades na implementação e as fortes diferenças regionais frustraram tais tentativas do CNMP: embora ele tenha tentado coordenar a prática ambiental da instituição, ao fomentar práticas sustentáveis e maximizar a eficiência de sua atuação, a autonomia de cada unidade e as diferentes realidades locais dificultaram a sua aprovação.

### 3.2. Normativas funcionais

Por meio dessas normativas, o CNMP buscou disciplinar o modo de atuação dos seus membros: em vez de instituir estruturas ou modificar a organização das unidades, nessas normativas os Conselheiros buscaram impor objetivos prioritários aos seus membros no âmbito da política ambiental, eleger meios ideais de atuação ou traçar diretrizes gerais funcionais. Interferem mais diretamente, portanto, no conteúdo da política ambiental.

É o caso da Recomendação nº 45/2016, que busca regular a atuação do MP no acompanhamento à substituição de lixões por aterros sanitários exigida pela Lei Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Nesse caso, fica clara a regulação, por parte do CNMP, de política pública: uma vez que a obrigação fixada pela lei não havia sido cumprida por diversos municípios, o CNMP incumbiu-se da tarefa de unificar o modo como as unidades do MP deveriam buscar

---

<sup>13</sup> Embora o único voto constante no acórdão, do relator, não faça referência expressa à autonomia administrativa como fundamento para a rejeição da normativa – apontando apenas a necessidade de se atentar à realidade local das unidades –, a ementa o faz, ao mencionar que a “necessidade de preservação da autonomia das unidades do Ministério Público brasileiro em definir as atribuições dos seus órgãos de execução em consonância às demandas da realidade local” (CNMP, 2017, p. 1).

sua efetivação, maximizando a atuação do MP no sentido de pressionar os poderes políticos em matéria ambiental.

Dentre as diversas recomendações presentes na normativa, ganha destaque a celebração de termos de ajustamento de conduta e ajuizamento de ações de obrigação de fazer (art. 2º da Recomendação), bem como a atuação conjunta do MP com os órgãos ambientais na realização de estudos e inspeções sobre os aterros sanitários, conforme seu art. 3º. O voto do relator, que norteou a aprovação da proposição, deixa claro, ainda, o fomento à atuação do MP no sentido de defesa do meio ambiente frente à postura morosa e negligente dos poderes políticos, com potenciais impactos ambientalmente inadequados (CNMP, 2016, p. 4-5). O plenário acatou o argumento da necessidade de criação de procedimentos e estratégias comuns, aprovando a recomendação.

Na Recomendação nº 61/2017, a indicação de um determinado método de atuação para os promotores por parte do CNMP se fez ainda mais presente. Afirmando existir um anseio por aproximação da sociedade com o MP – não só para que a instituição resolva as demandas da população, como também para que o próprio órgão cumpra adequadamente sua atribuição constitucional –, a proposição recomenda que tais encontros sejam promovidos, dentro das especificidades e capacidades de cada unidade, com propósitos diversos, tais como capacitar lideranças sociais sobre os serviços prestados pelo MP e modo de acessá-los, auxiliar no estabelecimento das metas institucionais, entre outros (art. 1º). Fruto de Encontros Nacionais com o MP e os Movimentos Sociais realizados pela Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais entre 2013 e 2017, o relator afirmou que esse tipo de encontro contribui para o aprimoramento institucional, a transparência e a ampliação da atuação extrajudicial do MP, devendo ser incentivado pelo CNMP (CNMP, 2017b, p. 6). A proposta foi aprovada pelo Plenário.

Prorrogada a vigência da CMA pela Resolução nº 145/2018 – que mencionava a necessidade de o CNMP acompanhar e estimular a atuação do MP especificamente na área de recursos hídricos –, esse tema foi

objeto de proposição consubstanciada na Recomendação nº 65, de 2018, aprovada na 10ª Sessão Ordinária de 2018. Em debates anteriores, os membros da CMA afirmaram a necessidade de o MP aprimorar a sua atuação em prol da proteção dos recursos hídricos (acesso à água e ao saneamento), agindo de forma unificada. Para isso, trouxe a proposta de criação, nas unidades do MP, de grupos integrados de atuação por bacias e sub-bacias hidrográficas, a fim de fixar metodologia de trabalho e/ou teses que orientem a atuação institucional visando à efetividade socioambiental. Adotada essa proposta pela CMA, a Resolução dispunha que tais grupos teriam o escopo de mobilizar promotorias e procuradorias regionais em torno da defesa desses recursos hídricos, além de mensurar os resultados alcançados, fomentar a consciência ambiental da população e acompanhar a implementação das políticas públicas desenvolvidas pelos municípios e estados integrantes da bacia, entre outras atribuições.

Em seu julgamento, o relator valorizou a construção coletiva da proposta em meio à Ação Nacional, o que garantiria o respeito à autonomia administrativa das unidades do MP e traria clara vantagem de eficiência no enfrentamento da questão em contraposição a uma atuação isolada. (CNMP, 2020, p. 12). A emenda também foi objeto de discussão com as diferentes unidades após sua proposição – contando, inclusive, com a incorporação de emendas propostas pelos MPs de São Paulo e Acre.

Já em junho de 2019, a CMA apresentou proposta de recomendação que buscava recomendar que o MP brasileiro priorizasse, em sua atuação, a persecução penal relativa a crimes praticados contra defensores de direitos socioambientais (Proposta de Recomendação n.º 1.00460/2019-64). Argumentando que a eficiência do MP passaria por sua atuação integrada – de acordo com os princípios da unidade e indivisibilidade –, somado aos altos índices de violência contra defensores do meio ambiente e o papel de coordenação do CNMP nesse contexto, a normativa recomendava uma atuação de priorização desses crimes nas unidades do MP.

A despeito de reconhecer a relevância da matéria, o voto do relator apontou para a necessidade de se ater às particularidades regionais de cada unidade do MP, com prioridades variadas e adaptadas a cada um dos diferentes contextos em que eles se encontram. Fixar a priorização de crimes ambientais em locais onde eles não são tão recorrentes poderia “conduzir a um excesso protetivo em certas unidades em detrimento de outros delitos cuja priorização seria mais necessária” (CNMP, 2019c, p. 9). Por meio dessa trajetória, o CNMP identifica um problema social – a violência contra defensores do meio ambiente, baseada em *rankings* internacionais – e busca estruturar-se internamente para aprimorar sua solução. Entretanto, dificuldades em sua implementação, dada a complexidade do órgão, frustraram tal tentativa. Por fim, a proposta de Recomendação n.º 1.00359/2019-77 ainda não foi votada.

#### 4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As normativas analisadas congregam diretrizes consideradas relevantes pelo CNMP que buscam balizar as atuações de promotores e procuradores em todo o território nacional. Como vimos, elas priorizam desde uma atuação resolutiva por parte dos membros do MP até uma interlocução com a sociedade.

A análise empírica (Quadro 2) resultou nos seguintes números: 63,6% das normativas propostas obtiveram sucesso (sete de um total de 11), sendo que, das quatro que não foram aprovadas, apenas uma não foi apreciada e as demais foram arquivadas. O perfil do tipo de normativa utilizado na área ambiental foi majoritariamente de recomendações (representado 63,6%), seguido de resoluções e, por fim, uma emenda regimental. Em relação ao órgão propositor, a CMA desempenhou um papel de destaque, propondo também 63,6% de normativas do total, das quais três foram aprovadas.

Em relação à classificação entre normativas estruturais e funcionais, observamos que 63,6% das normativas são funcionais – estas também tiveram maior sucesso, com um percentual de 75% das normativas aprovadas em contraposição a 33,3% daquelas classificadas

como estruturais. Sobre a classificação do conteúdo em relação ao ciclo de políticas públicas, temos os seguintes resultados:

- A etapa da formulação ficou a cargo do CNMP (seis normativas), seguido do CNMP e unidades do MP (quatro) e, por fim, CNMP e Movimentos Sociais (uma);
- A etapa da implementação foi destinada às unidades do MP (oito normativas), seguida do CNMP (três);
- A etapa da avaliação não foi identificada na maioria das normativas, sendo que apenas uma previu a criação de comissão gestora para esse fim.

O fato de a maioria das propostas terem sido aprovadas demonstra que o CNMP avoca para si a função de coordenador da atuação ambiental do MP brasileiro, exercendo essa função por meio da criação de políticas públicas. Estas possuem destinatários certos – as unidades do MP – e variam em grau de detalhamento e compreensão do ciclo de políticas públicas – visto que a maioria não prevê a avaliação dessas medidas.

Apesar disso, a maioria das políticas aprovadas constituem em recomendação, não possuindo um mecanismo de *enforcement* claro em caso de descumprimento. Pelo que pudemos inferir do debate da Emenda à Proposta de Resolução 1.01044/2018-84, a recomendação seria mais “branda” em comparação com a resolução, evitando que argumentos relativos à autonomia administrativa pudessem impedir a aprovação da política. Esse achado também coincide com a classificação entre normativas estruturais e funcionais, visto que a última reúne mais recomendações e possui um grau maior de sucesso. Como as estruturais também implicam criação e regulamentação de práticas administrativas, esse aspecto pode influenciar no resultado.

Esse mapeamento abre possibilidades para diversas pesquisas que busquem aprofundar as associações aqui identificadas entre a “força” da norma e a sua chance de aprovação, bem como o tipo de conteúdo e de providência implicada nelas para as unidades do MP. É cedo para fazer afirmações sobre o que seria mais eficaz ou “coercitivo” para as políticas formuladas pelo CNMP – aprovar mais resoluções do que

recomendações, por exemplo –, pois a aprovação das recomendações pode ser fator de pressão para a adesão pelos Procuradores-Gerais, por exemplo. Além disso, as unidades do MP mantêm como princípio a autonomia administrativa e a independência funcional, elementos que podem obstar a adesão de resoluções, inclusive. A partir dessa análise empírica da área ambiental, foi possível encontrar uma infinidade de possibilidades analíticas que lançariam luz sobre o CNMP.

## CONCLUSÃO

Como demonstrado, o CNMP avocou para si o papel de coordenador da atuação do MP na área ambiental: a maioria das propostas com esse objetivo são aprovadas em plenário. Entretanto, a maioria delas possui caráter de recomendação, e aquelas rejeitadas o foram pelo argumento da complexidade regional das unidades do MP e autonomia administrativa. As normativas analisadas revelam todas as características de uma política pública, destinada tanto às estruturas do CNMP ou MP quanto à atividade funcional dos membros em relação à política ambiental: (i) identificação de problemas e elaboração de programas, prioridades ou medidas para solução destes, papel que foi exercido pelos próprios conselheiros do CNMP, ao realizarem e justificarem as suas proposições; (ii) estipulação de órgãos responsáveis pela implementação dessas medidas e programas – majoritariamente as unidades do MP e, por fim, (iii) a avaliação dessas políticas – só foi identificada em uma das políticas.

Por meio dessas normativas, o CNMP institui estruturas administrativas nas unidades, elege objetivos prioritários ou aponta para determinados métodos e estratégias de atuação para promotores e procuradores. Tais políticas influenciam a sua atuação e a própria política pública ambiental, ao direcionar os promotores para a implementação de uma lei, ao tentar privilegiar a persecução penal de crimes ambientais, entre outros.

É certo que a “agenda pública” do CNMP foi construída de forma diferente das dos poderes políticos – objetos de estudos convencionais da *policy analysis* – tendo em vista que a linguagem jurídica tende



a predominar sobre aquela mais gerencial (relativas à estipulação de indicadores, metas, etc.). Essa constatação não altera o fato de que problemas foram identificados e soluções foram criadas visando à maior eficiência e uniformidade da atuação do MP na política ambiental. Ainda assim, foi possível observar algo similar à linguagem gerencial quando o órgão tentou estipular práticas sustentáveis em suas rotinas administrativas, prevendo indicadores e índices para isso.

A ausência de mecanismos de avaliação pode decorrer tanto da ainda incipiente tarefa de formulador de políticas públicas quanto das já mencionadas complexidades institucionais do MP que dificultam tanto a implementação de políticas unitárias quanto a avaliação destas. Entretanto, a produção normativa do CNMP mostrou-se profícua e, apesar das dificuldades, indica que o primeiro passo para que o órgão seja um *player* importante no *policy-making* ambiental foi tomado.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ. 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**, São Paulo, v. 64, n. 197, p. 325-338, 2007.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015.

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias? **Cadernos Adenauer**, v. 1, p. 139-162, 2019.

BRASIL, 2004. Emenda Constitucional N° 45, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 1º set. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Orgs). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.1-49.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVE, Júlio Cesar dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2008, p. 225-260.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016. Acórdão da Proposição nº1.00452/2016-57, 2016.

\_\_\_\_\_. Acórdão da Proposição nº 1.00683/2017-05, 2017.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1.00230/2017-70, 2017b.

\_\_\_\_\_. “Ministério Público um retrato: 2018”, 2018.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1.00822/2018-45, 2019.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1.01044/2018, 2019b.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1.00460/2019-64, 2019c.

\_\_\_\_\_. Acórdão nº 1.00228/2018-54, 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 50, Número 198, abr./jun. 2013, p. 225-240.

SADEK, Maria Tereza. **Estudos sobre o sistema de justiça**. In: O que ler na ciência social brasileira, Editora Sumaré, São Paulo. 2002.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. **Coletâneas**. v. 1, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas.

**Revista do Serviço Público Brasília**, v. 62, n.2, p. 119-136 Abr/Jun. 2011.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil.

**Dados**, v. 50, n.2, p. 229–257, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>>.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas.

**Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA,

Mariana Pereira da. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 29, p. 155-188, 2019.