

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DE MINAS GERAIS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU – ESPECIALIZAÇÃO EM  
“MINISTÉRIO PÚBLICO E O NOVO CONSTITUCIONALISMO”**

**Carlos Henrique Tôrres de Souza**

**GESTÃO NA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO:  
INTRODUÇÃO AO CICLO PDCA**

Belo Horizonte

2018

Carlos Henrique Tôrres de Souza

**Gestão na atuação resolutiva do ministério público: introdução ao ciclo PDCA**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu MINISTÉRIO PÚBLICO E O NOVO CONSTITUCIONALISMO, apresentado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais (Ceaf/MPMG) como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Área de concentração: Direito Constitucional  
Orientadora: Professora Doutora Jamile Bergamaschine Mata Diz

Belo Horizonte

2018

Carlos Henrique Tôrres de Souza

**Gestão na atuação resolutiva do ministério público: introdução ao ciclo PDCA**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu MINISTÉRIO PÚBLICO E O NOVO CONSTITUCIONALISMO, apresentado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais (Ceaf/MPMG) como requisito parcial para obtenção do título de especialista.  
Área de concentração: Direito Constitucional

Data da aprovação:

---

Dra. Jamile Bergamaschine Mata Diz (Orientadora)

---

Dr. Aziz Tuffi Saliba

---

Dra. Carla Ribeiro Volpini

## RESUMO

A presente pesquisa trata da gestão da atuação do Ministério Público. Estuda-se a possibilidade de introdução do ciclo PDCA, como método de gerenciamento, para possibilitar a verificação de eficácia da atuação ministerial e auxiliar na superação do modelo demandista, priorizando-se a resolutividade na atuação. O modelo conhecido como demandista é passivo e inoperante. Já o modelo de atuação resolutivo, ao contrário, possui uma postura proativa, consensual, flexível e indutora da transformação social. Seu principal foco é a construção do Estado Democrático de Direito, com a efetivação dos direitos e garantias fundamentais. A pesquisa será de abordagem qualitativa, de natureza exploratória e documental. Para o seu desenvolvimento e alcance dos objetivos propostos será utilizado o método hipotético-dedutivo. Esses objetivos consistem na obtenção de conhecimentos para aplicação prática e solução de problemas na implementação de projetos e na gestão da atividade-fim do Ministério Público. Para tanto, com base nos preceitos constitucionais e na teoria do novo constitucionalismo, invocam-se os estudos da teoria resolutiva e de seus conceitos mais relevantes, como o princípio da prevenção e o acesso à Justiça. A seguir, trata-se especificamente do ciclo PDCA e de sua aplicação à realidade do Ministério Público, como sugestão de planejamento da atividade-fim. Utiliza-se como exemplo as audiências públicas destinadas ao licenciamento ambiental. Com isso, é possível obter uma resposta ao problema proposto, concluindo-se pela possibilidade do uso desse método gerenciamento, também denominado ciclo de melhorias, para fomentar a atuação resolutiva na instituição.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Atuação Demandista. Atuação Resolutiva. Gerenciamento. Ciclo PDCA.

## ABSTRACT

This research deals with the Office of Public Prosecutions action management. It aims at investigating the possibility of the use of PDCA cycle to overcome the demanding method and prioritize resolute action in the institution. The operating model known as demanding is passive and ineffective, whereas the one known as resolute model has a proactive, consensual, flexible and inductive stance of social transformation. Its main focus is the construction of a Democratic State of Law through the realization of fundamental rights and guarantees. The research will be qualitative and of exploratory nature with the use of document analysis. For the development and achievement of the proposed objectives, the hypothetico-deductive method will be used. These objectives consist in obtaining knowledge for practical application and problem solving in the implementation of projects and in the management of the core competency of the Office of Public Prosecutions. Therefore, based on constitutional precepts and on the theory of the new constitutionalism, the resolute theory and its most important concepts as precautionary principle and access to justice are used. Next, this study deals specifically with the PDCA cycle and its application to the reality of the Office of Public Prosecutions, as a suggestion for the planning of the institution's core competency. Public hearings for environmental licensing are used as an example. With this, it is possible to obtain a response to the research's proposed problem, concluding that it is possible to use this management method, also called the improvement cycle, to foster resolute action in the institution.

**Keywords:** Office of Public Prosecutions. Resolute Action. Demanding Action. Management. PDCA Cycle.

## SUMÁRIO

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>                                                                   | <b>9</b>  |
| <b>2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.....</b>        | <b>11</b> |
| 2.1 O Estado Democrático de Direito.....                                                   | 14        |
| 2.2 A superação da atuação demandista.....                                                 | 16        |
| 2.3 A priorização da atuação resolutiva.....                                               | 17        |
| <b>3 A PREVENÇÃO COMO PRINCIPAL NORTE DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b> | <b>21</b> |
| 3.1 Mecanismos de atuação preventiva do Ministério Público.....                            | 21        |
| 3.2 A resolutividade e o acesso à Justiça.....                                             | 22        |
| <b>4 O GERENCIAMENTO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL.....</b>                                       | <b>24</b> |
| 4.1 O ciclo ou método PDCA.....                                                            | 24        |
| 4.2 O ciclo PDCA e as audiências públicas de licenciamento ambiental.....                  | 26        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                         | <b>30</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                    | <b>31</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata da gestão da atividade-fim do Ministério Público brasileiro. Estuda-se a possibilidade de introdução do ciclo PDCA como um método de gerenciamento, a fim de obter uma melhoria contínua da atuação institucional, com vistas à superação do modelo demandista e priorização do modelo resolutivo.

O Ministério Público demandista, caracterizado pela passividade, restringe sua atuação basicamente ao processo judicial. Esse modo de agir é o oposto do Ministério Público com perfil resolutivo, cuja atitude é proativa e indutora da transformação social, tendo como foco principal a construção do modelo de Estado Democrático de Direito previsto no projeto constitucional vigente.

A relevância da discussão do tema está em fomentar o debate sobre formas de gestão capazes de incutir nos membros do Ministério Público, cada vez mais, a teoria, os mecanismos e o perfil resolutivo. Somente assim será possível à instituição atuar conforme o modelo idealizado pela Constituição de 1988.

O estudo proposto, de natureza qualitativa, envolve pesquisas no campo do Direito Constitucional, partindo-se da teoria do novo constitucionalismo e da análise da Constituição de 1988, com a verificação da nova roupagem conferida ao Ministério Público e de alguns de seus preceitos fundamentais, como o acesso à Justiça. É parte essencial também da pesquisa alguns dos temas pertinentes à Teoria Geral do Ministério Público, como as Teorias Demandista e Resolutiva.

Objetiva-se, com a presente pesquisa, obter conhecimentos para aplicação prática e solução de problemas na implementação de projetos e na gestão da atividade-fim do Ministério Público. Dessa forma, trata-se de pesquisa exploratória, de natureza aplicada, do tipo propositivo, no sentido de traçar novas diretrizes para gestão da atuação dos membros da instituição.

Ademais, por lidar com temas pertencentes ao direito e à administração, ou mais precisamente à gerência de projetos, pode-se afirmar que se trata de estudo de cunho interdisciplinar.

Sendo uma pesquisa de natureza bibliográfica, na qual será utilizado método hipotético-dedutivo, serão de grande relevância, sobretudo, a legislação e a doutrina jurídica. Importante, também, as construções teóricas e as pesquisas realizadas na área da

Administração, especificamente na construção do ciclo PDCA, também conhecido como ciclo de Deming, ou ciclo de melhorias.

A teoria neoconstitucionalista, sobre a qual foi moldado o modelo de Estado Democrático de Direito fundado pela Constituição da República de 1988, pode ser considerada o marco teórico da presente pesquisa.

Além desta introdução, o trabalho contém outras quatro seções. A primeira (seção 2) trata do Ministério Público no contexto do Estado Democrático de Direito, além de discorrer sobre as teorias demandista e resolutiva. A segunda (seção 3) invoca os estudos da teoria resolutiva, trabalhando com alguns de seus conceitos mais relevantes: os princípios da prevenção e o do acesso à Justiça. A terceira (seção 4) retrata especificamente o ciclo PDCA e sua aplicação à realidade do Ministério Público, possibilitando uma resposta ao problema proposto e o cumprimento do objetivo da pesquisa. Nesse particular, não obstante a possibilidade de aplicação do ciclo em qualquer mecanismo de atuação resolutiva, optou-se por concentrar sugestões de planejamento nas audiências públicas destinadas ao licenciamento ambiental, tendo em vista a constatação doutrinária de ineficiência desse mecanismo na efetivação da participação popular. Finalmente, a seção derradeira é a conclusão, quando serão apresentadas as respostas a tais indagações.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Na vigência do autoritarismo e do arbítrio político impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, sobretudo com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, a qual absorveu instrumentos ditatoriais como o Ato Institucional nº 5 (AI-5), o Ministério Público estava posicionado em seção própria (Seção VI), dentro do Capítulo destinado ao Poder Executivo (Capítulo VII), embora com organização junto aos juízes e tribunais. A seção constitucional dedicada ao *parquet* tinha a seguinte redação:

CAPÍTULO VII  
DO PODER EXECUTIVO  
SEÇÃO I  
Do Presidente e do Vice-Presidente da República  
(...)  
SEÇÃO VII  
Do Ministério Público  
Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais.  
Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.  
§ 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.  
§ 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual.  
Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior.

Conforme se observa, era evidente o estreito vínculo entre o Ministério Público e o Estado, sobretudo na explícita representação judicial da União, ainda que de forma subsidiária, cujo regramento mereceu previsão no revogado Código de Processo Civil de 1973, conforme dispunha o artigo 1.212:

A cobrança da dívida ativa da União incumbe aos seus procuradores e, quando a ação for proposta em foro diferente do Distrito Federal ou das Capitais dos Estados ou Territórios, também aos membros do Ministério Público Estadual e dos Territórios, dentro dos limites territoriais fixados pela organização judiciária local.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de

outubro de 1988, o Ministério Público adquiriu um novo perfil, passando a ser definido, no artigo 127, como “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”.

Além disso, o texto constitucional reservou ao Ministério Público um capítulo próprio, dentro daquele destinado à Organização dos Poderes, mas separado dos capítulos reservados ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário.

Não bastasse tanto, a Constituição de 1988 conferiu-lhe autonomia administrativa e funcional, afastando-o do Poder Executivo e garantindo aos seus membros o exercício independente de suas atribuições, que passaram a ser direcionadas à tutela dos direitos fundamentais.

Garcia (2008, p. 36) retratou a conquista da independência do Ministério Público nos seguintes termos:

A Constituição, assim, diluiu os estreitos vínculos outrora existentes entre o Ministério Público e o Poder Executivo, tendo vedado a representatividade judicial deste e assegurado a autonomia administrativa e financeira da Instituição, garantindo a independência funcional de seus membros e conferindo-lhes garantias idênticas àquelas outorgadas aos magistrados, do que resultou a sua posição de órgão verdadeiramente independente.

Essa nova roupagem e a relevância das funções assumidas pela instituição na tutela dos valores mais importantes da sociedade também foram destacadas por Almeida (2013, p. 3):

[...] o Ministério Público tornou-se uma das grandes instituições constitucionais de promoção social, de forma que a sua atuação funcional está atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos expressamente no artigo 3º da CF/88, tais como a criação de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais etc.

Após também destacar a desvinculação do Ministério Público do “*aparelho coercitivo do Estado*”, Goulart (2013, p.82) afirma que a instituição passou a “integrar a sociedade civil e nela participar, em aliança com outros sujeitos políticos coletivos, da *guerra de posição*, elaborando, difundindo e defendendo os valores que compõem uma concepção de mundo democrática e transformadora”. (grifos do autor).

Portanto, a Constituição de 1988 gestou um novo modelo de Ministério Público, que deixa de ser uma instituição controladora da sociedade para dela participar, contribuindo efetivamente para sua transformação, sobretudo, diante de sua precípua atuação, toda voltada para a promoção social.

Outro relevante aspecto a ser ressaltado quanto ao perfil ministerial moldado pela Constituição de 1988 decorre da teoria elaborada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2002) sobre o acesso à Justiça. Esses autores citam a ocorrência de três ondas (ou posicionamentos surgidos em ordem cronológica) de soluções apontadas para o efetivo acesso à Justiça. A primeira

[...] foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses ‘difusos’, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que propomos a chamar simplesmente ‘enfoque de acesso à justiça’, porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representado, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo. (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p.31).

Sem descuidar da segunda onda, que guarda íntima relação com a legitimação extraordinária do Ministério Público para a tutela judicial dos interesses difusos e coletivos, a terceira merece destaque, sobretudo, pela inclusão de soluções extrajudiciais, as quais se coadunam com a atuação resolutiva exigida da instituição ministerial.

Essa terceira onda consiste na ampliação das possibilidades de garantir de modo eficaz o acesso à Justiça. “Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas.” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p.67-68)

É nesse contexto que se insere o Ministério Público delineado pela Constituição de 1988, uma vez que ele passou a ser uma dessas instituições capazes de prevenir e solucionar disputas na sociedade brasileira, numa atuação preventiva e resolutiva, com efetiva justiça, sem necessariamente recorrer às medidas judiciais.

Almeida, Daher e Lopes complementam o raciocínio acima e o adequam ao direito constitucional brasileiro ressaltando a relevância do Ministério Público. Para esses autores, uma vez que o acesso à Justiça pode ser considerado

[...] o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, amplamente considerados, tem-se que o Ministério Público, em razão da sua função constitucional (arts. 127 e 129 da CR/1988), passa a possuir a natureza jurídica de Instituição do Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras instituições que formam a garantia constitucional de acesso à Justiça. (ALMEIDA; DAHER; LOPES, 2017).

A par desse contexto, verifica-se que o Ministério Público da Constituição de 1988, a quem restou atribuída a função de proteção dos direitos e das próprias garantias constitucionais, torna-se instituição garantidora de acesso à Justiça.

Esse perfil garantidor, a nova forma de atuação integrada à sociedade e o fato de ser um agente indutor da transformação social fizeram surgir diretrizes que pautam a atuação dos membros do Ministério Público. Dentro dessas diretrizes podem ser destacadas

[...] a priorização da atuação preventiva; o exercício da função pedagógica da cidadania; a realização periódica de audiências públicas; o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais; a provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade; e a ampliação e a estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo. (ALMEIDA, 2013, p. 3)

Contudo, não faria sentido falar na atuação do Ministério Público com foco nessas diretrizes no contexto de um Estado liberal, ou em qualquer outro modelo que não seja o Estado Democrático de Direito. Ideias como a garantia do acesso à Justiça e a indução à transformação social encontram-se atreladas a esse modelo de Estado e somente nele fazem sentido, numa clara perspectiva de concretização dos direitos e garantias fundamentais.

## 2.1 O Estado Democrático de Direito

O artigo 1º da Constituição de 1988 define a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito. José Afonso da Silva (1988, p. 21) ressalta a importância desse artigo, uma vez que ele “incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*” não podendo ser considerado mera promessa de organização do Estado. O dispositivo legal em questão é, na verdade, norma fundante do Estado brasileiro, pois nele está proclamado o Estado Democrático de Direito a ser regido pela Constituição.

Ademais, a denominação Estado Democrático de Direito poderia ser vista como um sinônimo de estado constitucional (FERNANDES, 2016, p. 292), uma vez que nele há supremacia da Constituição sobre todo o sistema normativo.

Este modelo de Estado pode ser considerado uma evolução dos modelos de cunho liberal, que tinham como características a submissão à lei, a garantia dos direitos individuais e a rigorosa divisão de poderes entre as funções executiva, legislativa e judiciária. Pode ser visto também como uma evolução dos modelos de Estado Social, voltados à superação das injustiças provocadas pelas políticas liberais do período anterior e ao alcance de direitos sociais, mas que não foram capazes de “assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político” (SILVA, J., 1988, p. 20-21).

Grinover (2017) ressalta que o objetivo do Estado Social era o bem comum, substituindo a abstenção estatal do Estado Liberal, cujo intuito era prestigiar apenas os

direitos individuais. Além do respeito a tais direitos, cabe ao Estado uma atuação positiva, a fim de garantir também os direitos sociais. No entanto, ainda segundo a autora, a Constituição de 1988 vai além do Estado Social. Ela implementa o Estado Democrático de Direito no Brasil. Isso significa, por um lado, a participação da população no processo decisório e, por outro, uma atuação positiva do Estado para garantir direitos sociais. Este deverá atuar sobre a realidade social - por meio de políticas públicas - para modificá-la.

Nesse contexto, o Ministério Público delineado pela Constituição da República de 1988 é uma instituição que fomenta e garante a existência do Estado Democrático de Direito, pois é comprometido com a concretização dos direitos fundamentais. Esse modelo de Estado só existe quando efetivados tais direitos. Essa é a razão última da existência da instituição. Tivessem os direitos fundamentais já garantidos a toda a população, sendo desnecessária a implementação de políticas públicas que os fomentassem, não seria necessária a presença do Ministério Público como integrante da sociedade civil. Dessa forma, verifica-se que há estreita relação entre a atuação do Ministério Público, a execução de políticas públicas, a concretização dos direitos fundamentais e o alcance da efetiva democracia.

Não se pode deixar de mencionar, também como característica do Estado Democrático de Direito, o fato de os direitos e garantias fundamentais serem o seu núcleo, o ponto central e de maior relevância da Constituição. Em decorrência disso, os direitos e garantias fundamentais “possuem eficácia irradiante para o legislativo, o executivo e o judiciário, bem como a todas as outras pessoas individualizadas ou coletivas. Eles funcionam como diretrizes da ordem jurídica constitucional e dos seus respectivos modelos explicativos”. (ALMEIDA, 2013, p. 30)

Almeida também ressalta que

[...] de acordo com a melhor orientação doutrinária, a Constituição, como Norma Fundamental de uma Nação, não possui previsões normativas inúteis, sem qualquer tipo de sentido ou de eficácia. Em se tratando de direitos e garantias constitucionais fundamentais, essa assertiva se intensifica em seu grau máximo, exigindo o respeito devido a tais direitos como diretriz essencial ao próprio Estado Democrático de Direito [...]. (ALMEIDA, 2013, p. 30).

Portanto, no Estado Democrático de Direito, pode-se afirmar que a Constituição é a norma suprema que a todos vincula. Sua normatividade é forte a ponto de não apenas regular a realidade social, mas também planejar sua alteração, como no caso dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil. Esses, ao contrário de serem meras normas programáticas, possuem eficácia e devem ter aplicação prioritária. Tanto a atuação do Estado para a transformação da realidade social, quanto a centralidade de direitos e garantias

fundamentais são características de Constituições de Estados Democráticos de Direito. Assim como também é, o fato de que não há nessas Constituições normas que não possuem eficácia.

Dessarte, a partir das considerações brevemente realizadas, pode-se afirmar que o Ministério Público tem, por força do que lhe foi atribuído pela Constituição de 1988, estreita vinculação com o cumprimento dos comandos constitucionais que dispõem sobre a inter-relação democracia e garantia dos direitos fundamentais, porque sua função de indutor da transformação social está diretamente relacionada ao desenvolvimento do projeto democrático.

## **2.2 A superação da atuação demandista**

A par dessa nova roupagem conferida pelo texto constitucional ao Ministério Público brasileiro, Goulart afirma que ele se tornou uma “instituição política essencial à implementação do projeto democrático definido no pacto que refundou a República em 1988”, a qual não encontra paralelo em outros países, tornando-se o Ministério Público “mais avançado do mundo”. (2013, p. 200)

Diante desses avanços, não é de se espantar que seja necessária uma mudança profunda na forma de atuação dos membros da instituição, pois o tradicional modelo demandista e distante da realidade social, que foi adotado pelos membros do Ministério Público por vários anos, não é capaz de efetivar as funções que a Constituição de 1988 lhe atribuiu.

Com efeito, não será capaz de entregar à sociedade o que dele se espera, conforme os preceitos constitucionais, o Promotor de Justiça que dá maior relevância à propositura de medidas judiciais acreditando que somente essas garantem a Justiça; que não se vale dos procedimentos extrajudiciais por acreditar que são de relevância secundária ou ineficazes; que ignora meios de negociação, articulação e mobilização; que trabalha exclusivamente dentro de seu gabinete sem buscar alternativas; e que acredita ser preciso apenas fazer com que o poder público cumpra a lei em questões pontuais, e apenas na medida do possível. (SILVA, C. 2001, p. 134)

No atual contexto, Goulart afirma que coexistem dois perfis de atuação na instituição, um a ser superado e outro em vias de construção. O primeiro é denominado modelo demandista e o segundo, modelo resolutivo. Conforme o autor:

O Ministério Público demandista é passivo e inoperante. Na área criminal, depende da Polícia de Investigação, com tudo que essa dependência apresenta de nocivo, em especial os vícios históricos que consagraram práticas seletivas de apuração de casos, a dirigir a persecução penal ao crime comum e aos membros das classes subalternas. Na área cível, um Ministério público dependente do Poder judiciário, com resultados desastrosos no campo da defesa do regime democrático e da tutela dos interesses transindividuais. O comportamento do Judiciário brasileiro, revelado, sobretudo pelos órgãos das instâncias superiores, coloca-o em posição de destaque na sociedade política, pois, de forma sistemática, nega eficácia aos novos direitos sociais consagrados na Constituição de 1988 e nas leis democratizantes. Se o papel do Ministério Público, como órgão da sociedade civil, é afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais, não pode ficar à mercê das decisões de uma instituição que se posta como garante da dominação. (Goulart, 2013, p. 202)

Quanto à atuação resolutiva, prossegue Goulart:

O Ministério Público resolutivo é ativo no trabalho de construção da sociedade livre, justa e solidária. Ao assumir a iniciativa e direção das investigações criminais, abre novas perspectivas para a efetividade do sistema de Administração da Justiça Penal, mormente no campo do combate ao crime organizado e à criminalidade difusa. Na esfera cível, assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. A politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional intraestatal, estatal, regional supraestatal e global. O judiciário torna-se espaço excepcional da sua atuação. Esse é o novo caminho que o Ministério Público deve seguir para consolidar o seu papel de agente privilegiando a luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania. (Goulart, 2013, p. 202-203)

Contudo, a superação de um perfil e a estruturação de outro parecem prescindir de alteração legislativa, por obedecer a uma interpretação sistêmica e conforme a Constituição, mas requer uma atualização institucional, a qual perpassa por assimilar esse novo paradigma segundo essa interpretação recontextualizadora do sistema normativo que definem a estrutura ministerial, seus objetivos e suas atribuições. (GOULART, 2013, p. 200).

Por fim, vale ressaltar que, ao se advogar a superação do modelo demandista, não se pretende superar ou diminuir a importância da via judicial, ou mesmo reduzir a participação do Poder Judiciário na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. “Um Judiciário preparado e consciente de seu papel é das instâncias mais legítimas e democráticas para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses primaciais da sociedade.” (ALMEIDA, 2016, p.13).

No entanto, o Judiciário torna-se um espaço excepcional de atuação para o Ministério Público, que deverá invocar sua independência funcional, priorizar a resolução

extrajudicial e demonstrar seu perfil de agente político negociador, para privilegiar sua atuação resolutiva.

### 2.3 A priorização da atuação resolutiva

A importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, acostumado a decidir na esfera individual, é questionada na apreciação da tutela dos direitos fundamentais coletivos, vez que conforme ressalta Almeida, “muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito”, frustrando os anseios da sociedade pela ineficácia desse provimento jurisdicional. (ALMEIDA, 2016, p.13)

O tema ganha maiores questionamentos quando nos processos coletivos se discutem a implementação de políticas públicas. Arenhart (2017, p.72) ressalta que o processo coletivo brasileiro

[...] embora adaptado para atender a algumas modalidades de interesses metaindividuais, ainda está longe de servir de palco adequado à tutela de interesses sociais. Porque mantém suas raízes no mesmo ideário do processo individual, carrega consigo os mesmos defeitos daquele e, portanto, não é capaz de servir de cenário para o debate de políticas públicas. Por outras palavras, porque o processo coletivo brasileiro mantém-se arraigado à mesma racionalidade do processo individual, à sua dinâmica bipolar, à adstrição da sentença ao pedido, à disponibilidade do processo e a todas as consequências dessa lógica, os mesmos defeitos que se vê em um processo individual podem também ser vistos no processo coletivo.

Além disso, afirmam Coelho e Kozicki, “muitas vezes a sentença judicial é proferida, executada, mas o conflito permanece latente, gerando novas discórdias que implicarão novos processos, reiniciando-se com isso o ciclo”. (2013, p. 386)

Diante desse quadro, valendo-se de sua independência funcional e atuando como intermediador e pacificador dos conflitos sociais, o Ministério Público deve ter uma postura proativa, priorizando a atuação resolutiva e só recorrendo aos meios judiciais quando já esgotados os extrajudiciais.

Exemplos de mecanismos extrajudiciais passíveis de utilização, no que tange à tutela coletiva, vão muito além dos tradicionais termos de ajustamento de conduta, inquérito civil, recomendações e audiências públicas, sendo possível invocar, segundo Almeida, Daher e Lopes (2017), os acordos para pactuação com poder público sobre a implementação das medidas necessárias e socialmente relevantes; a utilização de projetos sociais e institucionais;

reuniões coletivas; associação com instituições de pesquisas, universidades e organizações não-governamentais; dentre outros.

Nesse contexto de priorização da atuação resolutiva, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução CNMP nº 118, de 01 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Entre as justificativas, ou seja, “os considerandos”, diversas são as razões que remetem à priorização da atuação resolutiva:

- a) acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais;
- b) adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso;
- c) necessidade de se consolidar, no âmbito do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição;
- d) importância da prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável;
- e) a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público têm reduzido a excessiva judicialização e têm levado os envolvidos à satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento;
- f) é imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelo Ministério Público;
- g) é necessária uma cultura da paz, que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas no âmbito do Ministério Público;
- h) várias disposições legais conferem legitimidade ao Ministério Público para a construção de soluções autocompositivas;
- i) o Ministério Público, como instituição permanente, é uma das garantias fundamentais de acesso à justiça da sociedade, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, funções essenciais à efetiva promoção da justiça;
- j) na área penal também existem amplos espaços para a negociação, sendo exemplo o que preveem os artigos 72 e 89, da Lei nº 9.099/1995 (Dispõe sobre os Juizados Cíveis e Criminais), a possível composição do dano por parte do infrator, como forma de obtenção de benefícios legais, prevista na Lei nº 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), a delação premiada incluída na Lei nº 8.137/1990, artigo 16, parágrafo único, e Lei nº 8.072/1990, artigo 8º, parágrafo único, e a Lei 9.807/1999, e em tantas outras situações, inclusive atinentes à execução penal, em que seja necessária a atuação do Ministério Público.

Portanto, o perfil do Ministério Público delineado pela Constituição de 1988 exige uma forma de atuação moderna, proativa, consensual e flexível, ou seja, exige priorizar a atuação resolutiva, para que seja possível contribuir efetivamente para a transformação social.

Conforme já mencionado, o termo de ajustamento de conduta, o inquérito civil, as recomendações e as audiências públicas são exemplos de mecanismos de atuação resolutiva.

Além deles, enquadram-se na mesma categoria, segundo Almeida, Daher e Lopes (2017), os acordos para pactuação com o poder público sobre a implementação das medidas necessárias e socialmente relevantes, a utilização de projetos sociais e institucionais, as reuniões coletivas, a associação com instituições de pesquisas, universidades e organizações não-governamentais e a notificação de autoridades públicas para que prestem esclarecimentos.

Para Almeida (2016, p. 98), entretanto, o acompanhamento e a fiscalização da elaboração e do cumprimento dos orçamentos públicos são medidas imprescindíveis para a atuação resolutiva ministerial, sobretudo para que sejam garantidas as verbas públicas necessárias para atender aos ditames constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

É importante anotar que o rol desses mecanismos é meramente exemplificativo, pois, diante da independência funcional, o membro do Ministério Público poderá adotar qualquer meio legítimo para atuar de forma resolutiva, tanto na esfera judicial, quanto na seara extrajudicial, desde que sua conduta seja pautada pela tarefa constitucional que lhe foi confiada.

### **3 A PREVENÇÃO COMO PRINCIPAL NORTE DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A palavra prevenção, pela própria etimologia, está atrelada a um evento futuro, a algo que poderá ocorrer. No mundo jurídico, o termo vincula-se à possibilidade da ocorrência de um dano e à noção de ilícito.

Canotilho (2015, p.73), em sua doutrina de direito ambiental constitucional, ensina que o princípio da prevenção consiste na adoção de medidas para evitar um dano concreto, ou que pelo menos reduziram seus efeitos.

Nesse particular, Almeida alerta para a impossibilidade da reparação *in natura* dos danos de dimensão social, o que exige, por óbvio, uma atuação preventiva:

Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/88). (ALMEIDA, 2016, p.85).

Almeida ressalta que a tutela preventiva é genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito, a qual permite atacar diretamente o ilícito, em uma de suas dimensões, evitando-se a prática, continuidade ou repetição, ou seja, pode-se evitar o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva ressarcitória. (ALMEIDA, 2013, p. 265)

Assim, por ser reconhecida como autêntica forma de proteção jurídica no regime democrático, a tutela preventiva é da essência da atuação ministerial resolutiva e deve ser incrementada, para possibilitar a progressiva e constante redução da atuação repressiva, porque esta muitas vezes não se mostra suficiente e adequada.

#### **3.1 Mecanismos de atuação preventiva do Ministério Público**

Diversos são os mecanismos que podem ser utilizados para combater a prática, a continuidade ou a repetição de um ilícito. Aliás, todos aqueles mencionados na atuação resolutiva podem ser usados preventivamente, sem prejuízo de outros decorrentes da independência funcional do Ministério Público.

Além deles, é possível apontar também o controle concentrado de constitucionalidade, que é mecanismo responsável por impedir que leis ou atos normativos inconstitucionais causem danos a um número indefinido de pessoas.

Ademais, na condição de agentes indutores da transformação social, os membros do Ministério Público poderão participar das fases de planejamento das políticas públicas, “em especial da agenda governamental e na formulação dessas políticas”, o que tem produzido resultados “substancialmente mais satisfatórios e efetivos que a simples judicialização dos conflitos massificados”. (Almeida, 2016, p.85).

No mesmo sentido, Ávila (2016, p.79) defende que a atuação do Ministério Público deve ter, sobretudo, um “caráter indutivo e extrajudicial, no processo decisório que resultará no planejamento e na construção de políticas públicas [...] destacadamente naquelas áreas que guardam maior relação com o campo de atuação da instituição”.

Por fim, é extremamente importante destacar a função “social pedagógica”, que consiste no aprendizado dos “direitos e deveres para o exercício da cidadania e da convivência democrática” (ALMEIDA, 2016, p.87) e pode ser exercida por meio de recomendações, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, palestras e em todas as formas de integração dos membros da instituição com a sociedade.

### **3.2 A resolutividade e o acesso à Justiça**

Quando se trata de Ministério Público no contexto da Constituição da República de 1988 e nos moldes da teoria neoconstitucionalista, os conceitos de resolutividade e de acesso à Justiça estão fortemente atrelados.

Resgatando a lição acima citada sobre as três ondas de acesso à Justiça, é importante ressaltar que o Ministério Público, além da legitimação extraordinária para a tutela judicial dos interesses difusos e coletivos registrada na segunda onda, é uma instituição capaz de resolver extrajudicialmente as disputas existentes na sociedade brasileira de forma justa, conforme anotou a terceira. (Cappelletti; Garth, 2002, p.67-68)

Nesse contexto, em diversos atos normativos, o Conselho Nacional do Ministério Público tem por foco o aprimoramento da atuação extrajudicial por ter o Ministério Público brasileiro como garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça. As Recomendações de caráter geral CN-CNMP nº 01/2016 e 04/2017 e a Recomendação nº 54/2017 são exemplos desses atos normativos.

Vale mencionar também a Carta de Brasília, acordo firmado em setembro de 2016 entre a Corregedoria Nacional do CNMP e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União, na qual são informadas as diretrizes para, entre outras atividades, o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro.

Com efeito, um dos objetivos do acordo firmado na referida carta é “buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada”.

No documento também está exposto que

[...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas de acesso à Justiça, sendo um deles o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais (art. 5º, XXXV, da CR/1988), e o outro o sistema de acesso à Justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas (Preâmbulo e art. 4º, inciso VII, da CR/1988).

Com isso, pode-se afirmar que a Carta de Brasília adota uma visão ampliada de acesso à Justiça, que vai além da simples concepção de acesso ao Poder Judiciário.

Dessarte, se o Ministério Público obtém a pacificação social sem a propositura de ações judiciais, mas por meio de mecanismos de atuação resolutiva, restará garantido o direito constitucional de acesso à Justiça, pois terá sido bem sucedida a proteção ou a efetivação de direitos de forma tão ou mais eficaz que no caso de se recorrer ao Poder Judiciário.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 inovou ao traçar um novo modelo de Ministério Público, que tem a função precípua de induzir a transformação social, garantindo os direitos fundamentais e o acesso à Justiça, a fim de alcançar a implementação do Estado Democrático de Direito.

Para cumprir tal papel, entretanto, será necessária uma profunda mudança na forma de atuação dos membros da instituição, pois o perfil demandista, caracterizado pela passividade e priorização das soluções pelas vias judiciais, torna-se incapaz de efetivar as funções atribuídas ao Ministério Público.

Exige-se, então, uma atuação resolutiva, que seja moderna, proativa, consensual e flexível.

Dessa forma, o presente trabalho se propõe a verificar a possibilidade de utilização do método de gerenciamento conhecido como ciclo PDCA como forma de aferir resultados e aperfeiçoar rotinas a fim de se alcançar maior resolutividade.

## 4 O GERENCIAMENTO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

O princípio constitucional da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, no artigo 37, *caput*, da Constituição de 1988, disciplina toda a Administração Pública e, como tal, integralmente a atuação do Ministério Público.

Por isso, a simples conformação da atuação ministerial com o princípio da eficiência administrativa é passível de verificação, sob pena de vulnerar o dispositivo constitucional em comento.

Não bastasse isso, a Carta de Brasília entendeu ser necessário melhorar a estruturação do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial e materializar critérios e mecanismos de aferição de resultados no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Para tanto, sugere-se a aplicação do ciclo PDCA.

### 4.1 O ciclo ou método PDCA

Em linhas gerais, o ciclo PDCA, também conhecido como ciclo de Deming, pode ser definido como um método de gerenciamento que, normalmente, tem por objetivo a melhoria contínua dos processos e, por conseguinte, dos resultados. Cuida-se, na linguagem popular, de uma técnica utilizada para avaliar se os esforços despendidos em determinada atividade alcançam os resultados esperados.

Segundo Bordasch:

A metodologia proposta pelo ciclo de Deming ou PDCA é a base de qualquer sistema de gerenciamento e se concretiza pela utilização das ferramentas abordadas dentro da estruturação do planejamento, execução, controle e melhoria dos processos de trabalho. (2008, p. 55)

As letras que formam a sigla PDCA decorrem do inglês *plan, do, check and act*, cujo significado representa exatamente o passo a passo do método, ou seja, planejar, executar, verificar e agir.

Também conhecido por Método de Melhorias, foi projetado para ser utilizado de forma dinâmica, permitindo sempre a reanálise do processo, com a correção da forma de atuação e sua mudança no início de cada novo ciclo. (ANDRADE, 2003, p. 11)

O primeiro passo é o planejamento (*plan*). Por meio dele será identificado o problema, analisadas as prováveis causas, elaborado o plano de ação e traçadas as metas para a solução.

É considerado um verdadeiro mapeamento da atuação, pois envolve um planejamento minucioso do que será executado e, portanto, desencadeará todas as etapas do ciclo. Nessa fase são comuns as seguintes indagações: quais as metas devem ser alcançadas; quem são os envolvidos no processo; qual o prazo para conclusão do plano de ação; quais recursos serão despendidos; quais informações serão coletadas. (ANDRADE, 2003. p. 19)

A segunda etapa é a execução (*do*). Por meio dela será colocado em prática todo o plano de ação, de forma gradual e sistematizada.

O treinamento dos envolvidos, reuniões da equipe de trabalho, a coleta de dados e sua sistematização são exemplos de ações desenvolvidas nessa etapa. Além do monitoramento de todas as ações, elas devem ser formalizadas adequadamente para possibilitar sua verificação na etapa seguinte.

O terceiro passo é a verificação (*check*). É o momento de analisar se as ações executadas na fase anterior obtiveram resultados satisfatórios e eficazes.

Essa análise, contudo, deve ser tomada de forma crítica. Além da eficácia das ações em face dos objetivos traçados, devem ser analisados eventuais desvios nas ações programadas, bem como aferir se tais desvios foram aceitáveis e atingiram de forma eficaz as metas planejadas. Sob o mesmo olhar crítico, é importante verificar se eventuais problemas detectados podem ser superados, assim como se as ações adotadas são capazes de estabelecer um padrão de atuação. (ANDRADE, 2003. p. 61)

Nessa fase, quando o resultado alcançado é o esperado, será necessário certificar-se que as ações programadas foram executadas em conformidade com o planejamento inicial. De outro lado, se a execução ocorrer nos moldes planejados, mas as metas programadas não forem alcançadas, terá ocorrido uma falha na solução proposta, de forma que o ciclo PDCA deverá ser novamente iniciado, para que novas ações sejam planejadas e executadas, o que possibilitará a solução dos problemas apresentados.

Sobre o reinício do ciclo, asseverou Andrade:

[...] quando o resultado da ação é tão satisfatório quanto o esperado, a organização deve certificar-se de que todas as ações planejadas foram implementadas de acordo com o plano inicial. Caso contrário, quando os efeitos indesejáveis continuam a ocorrer, mesmo após a execução das ações planejadas, significa que a solução apresentada foi falha. Neste último caso, o ciclo PDCA deve ser reiniciado, a fim de que novas ações possam ser discutidas para que as causas desse problema possam ser, de fato, bloqueadas e solucionadas. (2003. p. 62)

Finalmente, se as ações tomadas foram eficazes, ingressa-se na última fase do ciclo, a atuação (*act*), cujo escopo é padronizar as ações executadas, para que sejam utilizadas em outras ocasiões semelhantes, por todos aqueles que desenvolvem a mesma função.

A padronização é um detalhamento objetivo e escrito de todas as atividades envolvidas na execução de um determinado processo de trabalho, do qual são extraídas rotinas operacionais repetitivas como forma de evitar erros, retrabalho, variabilidade e demoras ou esperas desnecessárias. (BORDASCH, 2008, p. 53)

Aliás, por se tratar de um ciclo, a utilização constante das rotinas operacionais repetitivas não pode ser engessada, de forma que a padronização poderá evoluir, em um novo ciclo, para contemplar uma ação mais eficaz na consecução dos objetivos traçados.

Utilizado no mundo inteiro, mas pioneiramente pelas empresas de manufaturas, o método PDCA passou a ser adotado em todos os setores produtivos, sempre como forma de reduzir custos e aumentar a produtividade.

Não demorou muito para o ciclo ser adotado inclusive em contratos públicos, com enfoque nas licitações sustentáveis, como apontado em trabalho desenvolvido por Diz e Caldas (2016), que culminou com estudo de caso envolvendo os contratos administrativos firmados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Sob a ótica da sustentabilidade, os autores concluíram que

analisados os aspectos principais relativos à interrelação da incorporação a dimensão ambiental a aplicação do princípio da integração pelos contratos realizados pela Administração Pública, a consequente aplicação de técnicas gerenciais de controle e avaliação, como as do Ciclo PDCA neste artigo examinadas, torna-se imprescindível compreender em que medida os Poderes do Estado, bem como os respectivos órgãos e entidades a eles vinculados, no exercício de atividades administrativas, conseguem eficientemente lograr a concretização, a efetividade do desenvolvimentos sustentável nos planos, programas, projetos, ações estratégicas e contratos firmados. (DIZ E CALDAS, 2016)

É, portanto, chegada a hora de se introduzir esse método de gerenciamento na atividade finalística do Ministério Público, como forma de aferir os resultados da sua atuação e criar rotinas de trabalho que permitam maior e mais célere resolutividade.

#### **4.2 O ciclo PDCA e as audiências públicas de licenciamento ambiental**

Por se tratar de proposta de introdução do ciclo PDCA nas práticas resolutivas ministeriais, optou-se por concentrar sugestões de planejamento nas audiências públicas destinadas ao licenciamento ambiental, que têm previsão no artigo 2º, da Resolução

CONAMA 09, de 03 de dezembro de 1987, e podem ser solicitadas pelo Ministério Público, por associação civil ou por grupo de, no mínimo, cinquenta pessoas.

A opção por esse mecanismo de atuação resolutiva decorre da constatação de “ineficácia da audiência pública como instrumento de efetivação da participação prévia e contínua da sociedade civil na avaliação de impacto ambiental, mais especificamente no procedimento de licenciamento ambiental brasileiro”, conforme conclusão de Domingos, Lanchotti e Diz (2016, p. 49).

Segundo os autores, a ausência de dados específicos consolidados impede mensurar cientificamente se a participação popular foi, de alguma forma, levada em consideração no momento da tomada de decisão quanto ao licenciamento. (DOMINGOS, LANCHOTTI e DIZ, 2016, p. 49)

A conclusão é preocupante, na medida em que o Ministério Público, parte integrante desse processo, seja na tutela do meio ambiente, seja no exercício de garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça, não evidencia a participação popular na construção desse provimento estatal, ou seja, da concessão do licenciamento.

A necessária participação pública, aliás, foi invocada por Domingos, Lanchotti e Diz (2016, p. 4) como ponto basilar nas decisões estatais com impacto sobre o meio ambiente:

A formação de um sistema jurídico de proteção ambiental demanda a construção e desenvolvimento de mecanismos aptos a favorecer uma participação efetiva da sociedade, já que esta encontra-se diretamente afetada pelas transformações e alterações sofridas pelo meio ambiente. Os cidadãos, considerados como destinatários diretos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – reconhecido como fundamental para a sobrevivência humana – devem ser também sujeitos principais no processo de tomada de decisão em matéria ambiental.

Assim, na formulação do passo a passo do gerenciamento proposto na atuação Ministerial, deve-se levar em consideração, além da defesa do direito difuso em questão, se foram observados “os três pilares que garantem a efetivação da participação popular em matéria de meio ambiente, quais sejam, o acesso à informação, o direito de influenciar a tomada de decisão e o acesso à Justiça”. (DOMINGOS, LANCHOTTI e DIZ, 2016, p. 2)

O planejamento (*plan*) é o primeiro passo. Ele tem início com a identificação do problema: qual atividade econômica impactou ou irá impactar o meio ambiente. Em seguida, deve-se indagar quais as prováveis causas e os principais problemas dessa atividade. Depois, deverão ser considerados quais são os afetados direta e indiretamente pelo empreendimento. Finalmente, devem ser traçadas as metas a serem alcançadas, estabelecido um prazo de conclusão e especificadas quais informações serão coletadas.

Sem prejuízo de outras, as metas, na hipótese, serão: - garantir que o problema, as causas, as consequências e as soluções estejam contemplados no relatório de impacto ao meio ambiente – RIMA; assegurar que todos os envolvidos, bem como as associações civis relacionadas, tenham sido identificados e convidados a participarem da audiência pública; afiançar que o relatório de impacto tenha sido apresentado de maneira satisfatória aos presentes; assegurar que as críticas e sugestões relativas à instalação da atividade em licenciamento ambiental tenham sido avaliadas por ocasião da decisão de licenciamento; certificar se o licenciamento observou o RIMA.

O prazo de conclusão e a especificação quanto às informações coletadas levarão em conta o tamanho e a complexidade da hipótese em apreciação.

Na segunda etapa, a execução (*do*), é o momento de colocar em prática todo o plano de trabalho elaborado, o que engloba ações ocorridas antes, durante e depois da audiência pública. Assim, além de reunião dos integrantes da unidade de trabalho ministerial (Promotores de Justiça, analistas, oficiais e técnicos, se existentes) para estabelecer a atuação de cada profissional envolvido, deverão ser colhidas informações positivas e negativas sobre casos semelhantes; elaborada análise técnica do relatório de impacto do meio ambiente em questão; reforçadas as intimações aos interessados, sobretudo das associações civis e dos atingidos diretamente; registradas as críticas e sugestões sobre o empreendimento; e colhida decisão final do órgão ambiental sobre o licenciamento. Nessa fase, sempre que possível e necessário, todas as ações devem ser reduzidas a termo, para que sejam verificáveis na próxima etapa.

O terceiro passo é o momento da verificação (*check*). É hora de apurar se as ações executadas obtiveram resultados satisfatórios e eficazes. É nesse momento que são analisados eventuais desvios nas ações programadas, se eles são aceitáveis, ou superáveis, e se as metas propostas foram alcançadas. Além disso, é importante verificar se as ações adotadas podem ser padronizadas.

Contudo, se todo o planejado foi devidamente executado, mas as metas estabelecidas não forem alcançadas, a solução proposta é considerada falha, de forma que o ciclo PDCA deverá ser reiniciado, para que seja possível solucionar os problemas apresentados com o planejamento e execução de novas ações.

Nessa hipótese, uma vez que o meio ambiente encontra-se em risco, ou não foram observados os pilares de efetivação da participação popular, sugere-se a formalização de pedido de nova audiência pública, como forma preventiva de atuação, sem prejuízo de

eventual ação inibitória ou, no último caso, a propositura de ações voltadas para anulação do ato, desfazimento do empreendimento e eventual recuperação do dano provocado.

De outro lado, se as ações foram devidamente executadas, os eventuais desvios são aceitáveis e as metas foram cumpridas, ingressa-se na última etapa, a atuação (*act*), a qual impõe a padronização das ações executadas, para que sejam reverberadas e utilizadas em outras ocasiões semelhantes.

Ademais, mesmo após a padronização, as rotinas de atuação podem evoluir em razão de sucessivos ciclos, sempre para facilitar a verificação e eficácia da atuação na consecução dos objetivos traçados pelo Ministério Público, seja nas audiências públicas, seja em outra forma de atuação preventiva/resolutiva.

Portanto, o ciclo PDCA poderá ser introduzido na atividade finalística do Ministério Público, como forma de prestigiar a atuação resolutiva e aferir sua eficácia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa identificou o novo perfil do Ministério Público traçado pela Constituição da República de 1988, posicionando-o como instituição integrante da sociedade e, portanto, intrinsecamente ligado ao Estado Democrático de Direito.

Verificou-se, então, que essa nova roupagem exige da instituição uma modificação na forma de agir, que deverá ser totalmente voltada para a promoção social, seja para assegurar a participação popular nos processos decisórios estatais, seja para garantir o acesso à Justiça, sobretudo através de soluções extrajudiciais, conforme identificado na terceira onda de Cappelletti.

Apurou-se, também, que deverá ser abandonado o tradicional modelo demandista de atuação, o qual, distante da realidade social, não é capaz de implementar as exigências da Constituição de 1988, optando-se pela adoção do modelo resolutivo de atuação, que é moderno, proativo, consensual e flexível, e que, em regra, prescinde da intervenção do Poder Judiciário, mas também garante a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Dentro do modelo de atuação resolutivo, optou-se por priorizar a tutela preventiva, suplantando a atuação repressiva, que muitas vezes não se mostra suficiente e adequada à efetivação da Justiça.

Abordou-se, de forma detalhada, o ciclo PDCA, um método de gerenciamento destinado à melhoria contínua dos processos e resultados, que é utilizado mundialmente em todas as áreas do conhecimento.

Finalmente, após sugerir a aplicação desse método nas audiências públicas destinadas à concessão de licenciamentos ambientais, averiguou-se ser perfeitamente possível a introdução desse ciclo na atividade finalística do Ministério Público, como forma de prestigiar e aferir a eficácia da atuação resolutiva ministerial em toda sua extensão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; DAHER, Lenna Luciana Nunes; LOPES, Ludmila Reis Brito. **O Ministério Público como garantia constitucional fundamental da sociedade de acesso à Justiça**: interpretação ampliativa e rol meramente exemplificativo dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional na Instituição. 2017. Disponível em: <<https://congressonacional2017.amp.org.br/public/arquivos/teses/51.pdf>>. Acesso em: 14 dez 2017.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direitos Fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no Neoconstitucionalismo. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. Coleção Ministério Público e os direitos fundamentais. p. 1-82.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição 1988 e no novo CPC para o Brasil**. In: DIDIER JR., Fredie (Coord. Ger.). GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da. (Coord.). **Repercussões do novo CPC: Ministério Público**. v. 6. Salvador: JusPodivm, 2015. Cap. 6, p. 139-172.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. cap. 2, p.55-124.

ANDRADE, Fábio Felipe de. **O Método de Melhorias PDCA**. São Paulo, USP: 2003. Dissertação apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Engenharia. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-04092003-150859/pt-br.php>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, Brasília, v. 29, p.70-79, n. 1/2, jan./fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BORDASCH, Rosane Wanner da Silva. **Gestão Cartorária**: controle e melhoria para a razoável duração dos processos. Rio de Janeiro, FGV: 2008. Dissertação de Mestrado apresentada como requisito à obtenção do Título de Mestre em Direito Profissionalizante pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp116450.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL. Código Processo Civil de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)> Acesso em: 25 jul. de 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama 09, 03 de dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>> Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação de caráter geral CN-CNMP nº 01, de 03 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/>>. Acesso em: 07 mar. 2018. p.1-9.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação de caráter geral CN-CNMP nº 04, de 07 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/>>. Acesso em: 07 mar. 2018. p.1-5.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/>>. Acesso em: 07 mar. 2017. p.1-5.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP nº 118, de 01 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). Decretada e promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 14 mar. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. Corregedoria Nacional; Corregedorias-Gerais dos Estados; Corregedoria-Geral da União. Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público. Acordo firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União em sessão pública ocorrida no dia 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional de do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em: 14 mar. 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. 168 p.

COELHO, Sérgio Reis; Kozicki, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Ajuris**, 2013. v. 40. n. 130. p. 373-394. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/302/237>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade**: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/267>> Acesso em: 07 fev. 2017.

DOMINGOS, Henrique Ribeiro Afonso; LANCHOTTI, Andressa De Oliveira; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Audiências Públicas**: instrumento de participação popular na tomada de decisão em meio ambiente. Belo Horizonte: Arraes, 2016. 94 p.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. ampl. Salvador: JusPodivm, 2016. 1.584 p.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 3ª ed. Rev. amp. e atual.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. 310 p.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 423-448.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 134, fev. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4334.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

SILVA, José Afonso. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 173: 15-34, jul.set., 1988. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/>> Acesso em: 21 dez. 2017.