



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

Joseane Suzart Lopes da Silva¹

RESUMO: Trata-se de artigo que aborda a imprescindível adoção de um posicionamento resolutivo por parte do Ministério Público na defesa dos interesses e direitos transindividuais diante das dificuldades de acesso à justiça no Brasil, não se restringindo a uma postura eminentemente demandista. Após, expõe-se o conceito, surgimento e desenvolvimento da expressão “Ministério Público Resolutivo” e das suas principais características, destacando-se o planejamento, a gestão e a inovação, assim como a proatividade, o dinamismo, e, ainda, a intersectorialidade, a capacitação e a intercambialidade. Conclui-se que os obstáculos estruturais e políticos devem ser superados mediante a atuação coesa das instituições ministeriais.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público – Transindividualidade - Acesso À Justiça – Resolutividade.

THE PUBLIC MINISTRY AND THE ACCESS TO JUSTICE IN THE FACE OF TRANSINDIVIDUAL INTERESTS AND RIGHTS: IN SEARCH OF THE RESOLUTIVITY

ABSTRACT: This article deals with the indispensable adoption of a resolute position by the Public Prosecutor's Office in defense of transindividual interests and rights in the face of the difficulties of access to justice in Brazil, and is not restricted to an eminently demanding stance. The concept, emergence and development of the expression "Public Prosecutor's Office" and its main characteristics are highlighted, with emphasis on planning, management and innovation, as well as proactivity, dynamism, and intersectoriality, training and interchangeability. It concludes that structural and political obstacles must be overcome through the cohesive performance of the Brazilian ministerial institutions.

KEY WORDS: Public Ministry - Transindividuality - Access To Justice - Resolution.

1 INTRODUÇÃO

Toda instituição que se torna puramente defensiva, num mundo em que as condições de existência, as técnicas de produção, as ideias recebidas e as inspirações dos povos se transformam rapidamente e são alteradas pelo próprio ritmo de uma vida diária que se recusa a ser reduzida a um simples ritual, acaba morrendo (JULIEN, 1975, p. 56).

As transformações socioeconômicas, políticas e culturais, ocorridas a partir do advento das revoluções que marcaram os séculos passados, refletiram nas instituições e suscitaram uma

¹ Promotora de Justiça do Consumidor do MPBA. Professora Adjunta FDUFBA. Diretora do BRASILCON para a Região Nordeste. Coordenadora Científica do Projeto ABDECON/FDUFBA. Avenida Joana Angélica, n. 1312, Nazaré, Salvador-BA, CEP 40.050-000. joseane.suzart@outlook.com.



renovação na estrutura e nas funções por estas exercidas. Diversos conflitos foram se diversificando e intensificaram a busca pelo amparo judicial, acarretando modificações que também refletiram no Ministério Público, cuja atuação constitui o objeto do presente artigo, tendo como meta analisar a sua atual modelagem em cotejo com as demandas da sociedade na pós-modernidade, ressaltando a importância que lhe vem sendo atribuída no contexto vivenciado pelo Brasil.

A partir da Constituição Federal de 1988, o *Parquet* passou a ser titular de um amplo espectro de atribuições, que não mais se restringem à deflagração da *persecutio criminis*, ficando encarregado da defesa dos denominados interesses ou direitos transindividuais, detendo a exclusividade quanto ao manejo do intitulado Inquérito Civil. Nessa senda, tiveram que ser instituídas Promotorias de Justiça especializadas nas várias matérias para corresponder aos diversos reclames da complexa sociedade democrática que emergia. Questões de natureza consumerista e ambiental tornaram-se bastante frequentes diante da massificação das relações contratuais e do uso desenfreado dos recursos naturais.

Ademais, a fragilidade de certos grupos, considerados hipervulneráveis, exigiu da Instituição uma reengenharia estrutural e funcional, eis que crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, afrodescendentes e o público LGBTTT estavam, e ainda continuam, sendo, frequentemente, objeto de exploração e discriminação. Bens essenciais ao desenvolvimento e à sobrevivência dos indivíduos, destacando-se a saúde e a educação, eram negligenciados pelo poder público e urgia que sérias providências fossem empreendidas – situação que, ainda hodiernamente, vem sendo detectada. Não se pode olvidar das inaceitáveis questões de improbidade administrativa que, na atualidade, ocupam amplo espaço nos meios de comunicação de massa, estigmatizando o Brasil diante de uma gama de ações e/ou omissões que maculam a ética e atentam contra a boa-fé da população.

As investigações, encetadas pelo Ministério Público, em busca da proteção dos interesses e direitos transindividuais, quando não culminadas com ajustamentos de conduta, ensejam ações civis públicas. No entanto, começou-se a observar que a propositura de demandas judiciais coletivas não deveria ser o instrumento *par excellence* em prol da pacificação dos problemas que atingiam a sociedade, grupos, categorias ou classes, bem como para a resolução de questões individuais, como se verifica, *verbi gratia*, com medidas judiciais encetadas em benefício de pessoas que necessitam de algum medicamento perante o poder público. Iniciou-se, assim, um panorama de discussões acerca da postura “demandista” da



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

Instituição e da preocupação de que se obter resultados, verdadeiramente, positivos para a sociedade, não se limitando apenas à judicialização das questões polêmicas existentes.

Dentre os resultados daquelas discussões, verificou-se o surgimento da expressão “Ministério Público Resolutivo”, que será objeto desta abordagem, destinando-se o primeiro tópico a discorrer sobre a arcabouço constitucional da Instituição, transpondo-se, após, a explanação para o acesso à justiça, dando-se enfoque aos obstáculos existentes para o fomento dos interesses e direitos transindividuais. Após, tratar-se-á do conceito e das características atinentes à resolutividade, expondo-se os principais obstáculos e a necessária superação com vistas ao atendimento dos reclames da sociedade. A redação do artigo encontra-se baseada nos métodos hipotético-dedutivo, dialético e argumentativo, adotando-se a linha de pesquisa crítico-metodológica e as vertentes jurídico-teórica, prospectiva e projetiva. Ademais, manejou-se a pesquisa exploratória de cunho bibliográfico e documental, utilizando-se a técnica da observação indireta através da análise de artigos científicos e de obras sobre o assunto.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA NOVA CONFIGURAÇÃO EM PROL DOS INTERESSES E DIREITOS SOCIAIS

Na década de 80, fruto das discussões que grassavam sobre as transformações nas diversas searas das atividades humanas, iniciou-se a vigência da Lei Complementar n.º 40 de 14/12/1981, cujo art. 1º estabelecia que o Ministério Público, “*instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das Leis*”. A atuação do Parquet foi também destacada na Lei n.º 6.938/81, que previu a ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente, legitimando-o para a propositura de ação de responsabilidade civil e criminal. A Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, conferiu legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos (CAMARGO FERRAZ; GUIMARÃES JÚNIOR, 1992).

A “Carta de Curitiba”, aprovada no 1º Encontro Nacional de Procuradores Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, realizado nos dias 20, 21 e 22 de junho de 1986, definiu a sua missão em harmonia com uma tridimensionalidade axiológica, baseada nos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. A autonomia funcional e administrativa e as prerrogativas da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, titularizadas pelos magistrados, foram objeto de pleito e de



registro naquele documento. Em 1988, a Constituição Federal veio a concebê-lo, no art. 127, como instituição fundamental para que a justiça desempenhe a sua missão, atribuindo-lhe o encargo de defender os interesses sociais. Como afirmou Roberto Lyra, “Depositário de tradições e imagem de tendências, o Promotor Público é o precursor de uma época em que, na sociedade, só se ouvirá uma voz legítima, a dela própria, como resumo puro e real das notas esparsas” (LYRA, 1989, p. 78).

O Ministério Público foi consagrado, pela Constituição Federal de 1988, como uma 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, assim dispondo o caput do art. 127 (VESCOVI, 1999). Cabe ao *Parquet* a atribuição de propor ação de inconstitucionalidade ou representação, para fins de intervenção da União e dos Estados, bem como a defesa dos indígenas (MAZZILLI, 1999, p. 34;^{2001, p. 56}).

A complexidade da vida pós-moderna e a possibilidade de difusão e propagação dos efeitos do comportamento humano, fizeram nascer a probabilidade de, através de um único fenômeno jurídico, diversas ou inúmeras pessoas serem atingidas indistintamente. Defronte à ocorrência de situações em que uma multiplicidade de sujeitos terminava sendo afetada por fatos ou atos jurídicos e, às vezes, sequer era possível identificá-los, desenvolveu-se a categoria dos intitulados interesses ou direitos difusos. O fato de um mesmo interesse ou direito pertencer a um sujeito e, ao mesmo tempo, a milhares de tantos outros demonstrou a inescusável proximidade entre as esferas pública e privada e, por via de consequência, a impossibilidade de concebê-las como espaços apartados. Cappelletti verbera que “(...) La netta separazione pubblico/privato è ormai non soltanto artificiosa, ma anche insufficientemente sofisticata: la realtà è molto più complessa, più articolata di quella semplicistica dicotomia tradizionale”² (CAPPELLETTI, 1975, p. 191).

Não podendo ser apropriados individualmente nem identificados os seus titulares, os interesses ou direitos difusos são denominados de “dessubstantivados”, “sem dono” ou “esparsos” (MANCUSO, 2010, p. 316) e ainda de interesses “de série”, pois os seus portadores são desconhecidos (GOZAÍNI, 2005, p. 103). Em razão dos sujeitos estarem distribuídos em coletividades ou segmentos sociais, que apresentam dimensões diferenciadas, a identificação destes não se faz cabível, daí resultando o caráter difuso. Nessas situações, a vinculação entre os sujeitos envolvidos na questão deriva de circunstâncias fáticas e não se faz necessário um

² “(...) A separação público/privado é, atualmente, não somente artificiosa, mas antes de tudo insuficientemente sofisticada: a realidade é muito mais complexa, mais articulada do aquela simplicística dicotomia tradicional”.



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

prévio liame jurídico. Não havendo condições de enumeração dos sujeitos, o bem jurídico tutelado também se torna indivisível, já que se apresenta “num estado fluído na sociedade” e “não comporta atribuição diferenciada e exclusiva a indivíduos ou grupos predeterminados” (MANCUSO, 2004, p. 294).

Havendo a possibilidade de identificação da classe, categoria ou grupo de consumidores proveniente da existência de uma relação jurídica base com a parte *ex adversa*, exsurtem os interesses ou direitos coletivos, mesmo que o bem jurídico não seja repartível³. Vigoritti afirma que há, nessas hipóteses, uma estruturação destacada, pois “(...) existe un'organizzazione, espressione della struttura tendenzialmente unitaria del collettivo”⁴ (VIGORITI, 1976, p. 39-44). A distinção essencial entre os direitos difusos e coletivos reside no aspecto concernente à impossibilidade de, na primeira categoria, serem identificados os integrantes da coletividade afetada (OLIVEIRA JÚNIOR, 2003, p. 39-77). Ademais, para a configuração dos direitos difusos, não há qualquer necessidade de um liame jurídico entre as partes – o que não ocorre com os de natureza coletiva.

Em determinadas situações fáticas, os interessados podem ser identificados e o bem jurídico perseguido repartido especificamente entre esses, sendo cabível a solução individual dos problemas. A ocorrência de uma origem comum e a homogeneidade constatadas viabilizam, no entanto, a discussão das questões conflituosas em conjunto. A economia processual justifica a reunião destes conflitos individuais em uma mesma lide, bem como a tentativa salutar de se evitar decisões antagônicas. Foram, assim, tais interesses intitulados como individuais homogêneos, pois, admitem pacificação particularizada, mas derivam de um mesmo evento. Deve-se salientar que a origem comum não significa que tenham advindo de um fato ocorrido em um mesmo momento, pois não se exige unidade temporal, mas tão-somente identidade de evento.

Os constantes desrespeitos e violações aos interesses e direitos transindividuais exigiam do *Parquet* uma postura ativa e enérgica. Inquéritos Cíveis foram sendo instaurados com uma maior frequência e, quando termos de ajustamento de conduta não eram aceitos, ações civis públicas eram intentadas (FERNANDES NETO, 2010). Com o perpassar dos tempos, um elevado número de medidas judiciais coletivas, iniciadas pelos órgãos ministeriais, estavam estagnadas nas malhas do aparato jurisdicional, sem a obtenção de soluções plausíveis. Essa alarmante

³ São considerados interesses ou direitos coletivos, de acordo com o art. 81, parágrafo único, inciso II, do CDC, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

⁴ “(...) existe uma organização, expressão da estrutura tendencialmente unitária do coletivo”.



realidade estimulou o início de discussões acerca dos fatores que acarretavam esse panorama, restando observado que o Poder Judiciário, no Brasil, ainda não dispõe de um aparato que lhe permita julgar os feitos coletivos com celeridade, faltando-lhe recursos materiais e humanos para tal mister (SADEK, 1999). Além disso, o Ministério Público constatou a necessidade de verificar se os seus integrantes estavam empreendendo os esforços necessários para se evitar a judicialização desnecessária de questões e se acompanhavam as lides coletivas iniciadas, para fins de otimização do julgamento (GAVRONSKI, 2010).

3 OS OBSTÁCULOS PARA O ACESSO À JUSTIÇA E A IMPORTÂNCIA DA RESOLUTIVIDADE MINISTERIAL

O panorama, descrito nas linhas precedentes, conduziu a Instituição ministerial a perceber que seria preciso que se coadunasse com a terceira onda de acesso à justiça que, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, estaria vinculada com a efetividade dos interesses ou direitos transindividuais. A primeira onda de acesso ao poder judiciário, de acordo com os citados autores, estaria atrelada à viabilização da presença de pessoas carentes na sua esfera; a segunda seria referente à tutela dos direitos pertencentes a um grupo, categoria ou classe, ou mesmo a toda sociedade. Ora, no Brasil, a Lei n. 1.060/50 possibilitou a presença dos hipossuficientes no campo judicial, atendendo, ainda que simbolicamente, a primeira etapa do acesso à justiça; quanto à tutela de questões que atingem várias pessoas, a Lei n. 7.347/85 disciplinou a ação civil pública, restando a busca de efetividade para as lides coletivas (CAPPELLETTI, BRYANT, 2002; CAPPELLETTI, 1975; 2008).

Na referida terceira “onda” de acesso, o Ministério Público Resolutivo desempenha papel relevantíssimo, podendo dedicar-se à criação de procedimentos que sejam caracterizados pela simplicidade, economia e eficiência, realizando a mediação e a conciliação no campo dos interesses e direitos transindividuais, optando por formas de “justiça mais acessível, participativa e desburocratizada” (WATANABE, 1988, p. 123). O acesso à justiça, em conformidade com as lições de Kazuo Watanabe, não se trata apenas de viabilizar o adentrar dos sujeitos na Justiça, enquanto instituição estatal, mas, sim, de possibilitar que sejam contemplados pela ordem jurídica justa (WATANABE, 1988, p. 134. Cf.: WATANABE, 1987, p. 250-253). Segundo o processualista, compreende dados elementares, destacando-se: (a) o direito à informação e o perfeito conhecimento do direito substancial; (b) o direito de acesso a uma Justiça adequadamente organizada e constituída por magistrados conectados com a



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

realidade social e comprometidos; (c) o direito de utilizar instrumentos processuais que permitam a promoção da efetiva tutela de direitos (WATANABE, 1988, p. 135).

Obstáculos, no entanto, existem no que concerne ao acesso à justiça, encontrando-se alocados em três grupos que abarcam os empecilhos de ordem técnica, sociocultural, psicológica, econômica e temporal (WATANABE, 1988, p. 135). Diante destas visíveis dificuldades para que os cidadãos brasileiros demandem contra os seus pares na esfera judicial, há uma tendência, argumenta José Carlos Barbosa Moreira, para que o direito processual “transmigre de uma atmosfera individualista para um ambiente marcado pela progressiva acentuação das exigências de ordem social” (MOREIRA, 1980, p. 73-82). Nesse mesmo sentido, Celso Agrícola Barbi sublinha que a Constituição de 1988 trouxe uma enorme contribuição com a ampliação da legitimação para agir, estendendo-a ao Ministério Público, às associações e demais legitimados para a tutela processual de direitos coletivos e difusos (BARBI, 1990, p. 7/12).

O Ministério Público “forte e atuante”, aduz Hugo Nigro Mazzilli, desde que exerça toda a gama de poderes e missões, contribuirá para a proteção da coletividade agindo de modo resolutivo, não ficando limitado apenas à formalização de demandas judiciais coletivas (MAZZILLI, 1989, p. 6/11). Os membros do *Parquet* podem e devem realizar um trabalho preventivo, orientando, informando e recomendando, utilizando-se da mediação e da conciliação como efetivos instrumentos de pacificação social mesmo (WATANABE, 1989). Desse modo, a Instituição não deixaria de propor ações civis públicas nas hipóteses em que outras alternativas não lhe restassem, envidando sempre esforços para as evitar em decorrência dos obstáculos já detectados e que serão, brevemente, a seguir, expostos.

Sob o aspecto técnico, leciona Kazuo Watanabe, destacam-se os problemas referentes à deficiência estrutural do aparelho judiciário, um processo civil individualista e a existência de um “cipoal de leis”. No Brasil, a Justiça padece pela limitação de recursos materiais e humanos para o desempenho razoável das suas funções, não se atribuindo prioridade para a tutela processual coletiva e deparando-se o operador do direito com uma enorme gama de conjuntos normativos esparsos na esfera cível. Como afirma Cândido Rangel Dinamarco, este quadro dificulta sobremaneira atingir o escopo social da jurisdição (DINAMARCO, 1997; 1988).

Quanto à questão sociocultural e psicológica, a população brasileira carece de informações sobre os seus direitos básicos e teme ingressar nas vias judiciais em decorrência dos comentários acerca da longevidade dos feitos processuais até que se atinja a decisão esperada (DINAMARCO, 1997; 1988). Há também o problema da má formação de muitos



profissionais do campo jurídico, tendo sido implantado o exame prévio dos bacharéis em direito, pela Ordem dos Advogados do Brasil, devido a este fato. No que diz respeito ao fator econômico, o custo do acesso à justiça é elevado e muitos indivíduos não possuem condições de arcá-los, nem de assumir perícias que sejam necessárias (WATANABE, 1988, p. 135).

Outra questão relevante consiste no dilema dos indivíduos quando se deparam com litigantes habituais, que, segundo Galanter, são detentores de inúmeras vantagens, destacando-se: 1) a maior experiência com o direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) adotam economia de escala, já que possuem mais causas; 3) têm oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da administração da justiça; 4) podem diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e 5) podem testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favoráveis em relação a casos futuros (GALANTER, 1993, p. 178).

No Brasil, a morosidade do Poder Judiciário é alvo de intensas e inúmeras críticas e, como salienta José Rogério Cruz e Tucci, não é uma problemática moderna, estando presente desde o direito romano pós-clássico (TUCCI, 1990, p. 93; 1989, p. 103). A superação dos obstáculos que maculam o acesso à justiça no nosso País é uma “empreitada assim ambiciosa”, argumenta Kazuo Watanabe; “requer antes de mais nada uma nova postura mental”. Complementa que se deve “pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições pela perspectiva do consumidor” - do destinatário das normas jurídicas, que é o povo-, “de sorte que o problema do acesso à justiça traz à tona não apenas um programa de reforma, como também um método de pensamento” (WATANABE, 1988, p. 138). A resolutividade, se adotada pelo Ministério Público, para a promoção dos interesses e direitos transindividuais, contribuirá para o desafogar da estrutura judiciária e oportunizará melhores resultados para a população.

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

O amplo espectro de atribuições ministeriais, congado pela Constituição Federal de 1988, ensejou a intensa utilização do inquérito civil para a realização de investigações sobre o desrespeito aos interesses e direitos transindividuais e os individuais homogêneos de relevância social. Ações civis públicas foram sendo intentadas em grande escala, mas nem sempre conseguiam debelar problemas de natureza complexa que vindicavam resoluções não tão simplórias. Surge, assim, a expressão “Ministério público demandista” e, em contraposição, busca-se identificar as principais premissas para que a Instituição se tornasse “resolutiva”, não



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

se limitando a acionar apenas, utilizando-se de outros instrumentos para efetivamente proteger a sociedade (PAES, 2003; CHEQUER, 2007; MACÊDO, 2012).

4.1 CONCEITO ACERCA DA CONCEPÇÃO RESOLUTIVA

O conceito sobre o Ministério Público Resolutivo, segundo assevera Marcelo Goulart, deverá ser obtido mediante uma análise comparativa, por contraste, com o que se denomina “demandismo” (GOULART, 1998, p. 120). Corresponde a uma instituição que, diante da complexa litigiosidade pós-moderna, utiliza as vias judiciárias como a última *ratio* e prima pela obtenção de efetivas soluções para as questões que emergem, adotando uma identidade proativa e preventiva, antecipando-se aos conflitos e valendo-se do seu poder de articulação e do uso de mecanismos extrajudiciais. Em suma, a resolutividade prioriza o apaziguamento dos problemas fora do aparato jurisdicional e, quando possível, procura preveni-los.

A concepção resolutiva acerca do Ministério Público não significa que o perfil demandista seja total e absolutamente relegado a um segundo plano, visto que a propositura de ações civis públicas, em determinadas situações, apresenta-se essencial. Isso porque nem sempre o órgão ministerial consegue uma composição fora da estrutura judiciária, porém, antes de acionar, urge que esgote todas as possíveis vias de tentativa nesse sentido. Deve-se sempre atentar que a máquina judicial se encontra emperrada, lenta e anacrônica, inexistindo uma priorização para o célere andamento e julgamento das medidas judiciais coletivas, optando, frequentemente, alguns magistrados pela resolução das demandas individuais, por serem menos complicadas e poderem ser findas com maior rapidez.

O “imperativo de democratização das instituições jurídicas” - expressão cunhada por Boaventura de Souza Santos- após a Constituição Federal de 1988, exigiu do Ministério Público a modificação do seu “projeto identitário” com o fito de que se amoldasse à nova realidade socioeconômica e cultural que emergia, principalmente no que concerne aos interesses e direitos transindividuais (SANTOS, 2005, p. 78). Observou-se a necessidade de um maior dinamismo e de uma “reengenharia” que atendesse às demandas sociais, não ficando os integrantes enclausurados, em seus gabinetes, formalizando ações civis públicas sem, anteriormente, esforçar-se para se alcançar uma pacificação por meio de outros instrumentos (SANTIN, 1999, p. 136-143). Para Marcelo Goulart, o “comportamento passivo e impotente” dos integrantes da Instituição suscitava uma nova feição, pois deveram não somente agir em



nome da sociedade, mas atuar como parceiro desta, despertando também, no cidadão, a consciência do *ethos* coletivo (GOULART, 1998, p. 120; ALMEIDA, 2010, p. 17-60).

A postura institucional demandista estava ainda atrelada ao quanto disposto pelo art. 1º da Lei Complementar n. 40/81, segundo o qual o Ministério Público “é responsável perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis” (grifou-se). A própria legislação, à época, vigente, contemplava um posicionamento do *Parquet* “reativo” e “inerte”, como se a sua presença em face da estrutura judiciária fosse suficiente para o cumprimento do seu mister funcional, olvidando-se as suas valiosas atribuições extrajudiciais e a imperiosidade do agir em conjunto com a sociedade.

O Ministério Público, após as modificações sociais evidenciadas, principalmente, nas décadas de 60 a 80, teria que se reinventar e renovar, pois, como verberava José Joaquim Calmon de Passos, “nossa insistência em quereremos dar resposta a problemas novos, valendo-nos das antigas instituições – que foram pensadas para uma realidade que não existe mais – configura a razão mais forte de nossas atuais perplexidades e dificuldades” (PASSOS, 2007, p. 381; 1998; 2007). A tarefa prioritária, segundo o autor, atualmente, “é nos dedicarmos ao que se chama experimentalismo democrático, servido pela imaginação institucional”. Nessa mesma linha de raciocínio, aduzia Garcia-Pelayo, é fundamental que o conteúdo do Estado de Direito “reflita um determinado ideário, uma nova perspectiva de esperança social e não apenas um Estado marcado sob uma ótica formal de direito, não apenas um 'Estado legal’” (GARCIA-PELAYO, 1982, p. 52). Nesse diapasão, o Ministério Público teria que, necessariamente, trilhar os meandros da resolutividade.

4.2 DESENVOLVIMENTO DO IDEAL SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A Lei n. 8.625/93, que arregimentou a estrutura organizacional e as funções ministeriais, reiterou a possibilidade de o Ministério Público firmar termos de ajustamento de conduta para se evitar a judicialização de questões diversas, já inserida na Lei Federal n. 7.347/85. Embora a viabilidade de resolução extrajudicial dos problemas estivesse vaticinada na legislação vigente desde as décadas de 80 e 90, nessa etapa, não havia um questionamento sobre o posicionamento demandista da Instituição, advindo esse a partir do momento em que se identificou que boa parte das ações coletivas não estavam atendendo às demandas sociais, eis



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

que muitas restavam atravancadas na esfera judicial (CAVALCANTI, 1999; MARUM, 2006; MACHADO, 2000).

A Carta de Ipojuca, Pernambuco, formalizada em 2003, protagonizou o início de uma análise crítica sobre a atuação do Ministério Público na seara cível, almejando a sua racionalização para que os membros da Instituição pudessem se dedicar aos setores mais importantes para a sociedade. Deveriam atuar como intermediadores e pacificadores da conflituosidade social que, cada vez mais, tornava-se patente, por isso deliberou pela retirada do órgão ministerial de algumas questões de natureza cível, que não justificavam a sua presença. Outras demandas sociais, principalmente, nos campos criminal e transindividual, exigiam o intenso labor do *Parquet* (SADEK, 2006, p. 134).

O CNMP, então, 2014, baixou a Resolução n. 118, instituindo a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Neste mesmo ano, a Resolução n. 107/14 versou sobre os defensores daqueles que estão sendo investigados por meio de inquérito civil. Em 2015, a Resolução n. 126 disciplinou a remessa do Inquérito Civil para outro Ministério Público e, em 2016, a Resolução n. 143 detalhou melhor como se daria o arquivamento das apurações. Em 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias Gerais dos Estados e da União celebraram acordo, aprovando e assinando a denominada Carta de Brasília, objetivando, precipuamente, a modernização do controle da atividade extrajudicial da Instituição, fomentando a sua atuação resolutiva (Cf.: JATAHY, 2010, p. 3-16; RITT, 2003, p. 78).

5 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA RESOLUTIVIDADE MINISTERIAL

O Ministério Público, para ser qualificado como resolutivo, terá que, essencialmente, aquinhoar-se de características concedidas como essenciais, sobressaindo-se o planejamento, a inovação e a gestão de resultados, a proatividade, o dinamismo, a intersectorialidade, capacitação e a intercambialidade. Não deverá se tornar dependente do Poder Judiciário, acreditando que a solução, mais profícua, encontra-se em acionar a sua máquina, visto que, conforme leciona Marcelo Goulart, continua a responder de modo insatisfatório as demandas, principalmente, as coletivas que envolvem os direitos massificados e os pleitos da cidadania (Cf.: GOULART, 1998, p. 120; ALMEIDA; PARISE, 2006, p. 612).



A “concepção patrimonialista” do Ministério Público, através da qual os agentes imaginam que podem, equivocadamente, atuar em conformidade com pautas pessoais, deverá ser substituída pela primazia do interesse social em congruência com as finalidades institucionais. A independência funcional dos membros da Instituição não pode ser confundida com a liberdade indevida de se afastar da agenda em favor dos interesses da sociedade. Trata-se de instrumento que lhes permite imunizar-se das eventuais pressões externas, oriundas do campo político e econômico, bem como tensões internas, causadas pela postura de órgãos da estrutura administrativa superior da própria Instituição. Ressalta-se que o atendimento da resolutividade deverá ser avaliado pelas Corregedorias locais através de uma constante análise que não fique atrelada apenas aos aspectos formal, quantitativo e temporal. Significa que os órgãos fiscalizadores não podem se valer apenas do número de feitos manuseados pelos membros, não bastando averiguar o cumprimento de prazos, tornando-se essencial verificar o conteúdo das peças elaboradas e qual o impacto positivo para a sociedade (RODRIGUES, 2011, p. 67).

5.1 PLANEJAMENTO, GESTÃO E INOVAÇÃO

Tornar o Ministério resolutivo, não o mantendo apenas como uma instituição demandista, implica, em primeiro, plano a assunção de responsabilidade diante dos conflitos jurídicos, não se limitando a transferir esta tarefa para o Poder Judiciário por meio das ações coletivas (RODRIGUES, 2011, p. 67). Existem situações que não apresentam outra alternativa a não ser recorrer ao aparato jurisdicional, mas, antes de alcançar esta ilação, deve o agente do *Parquet* buscar esgotar todas as demais alternativas possíveis. Para que seja possível esta transformação institucional, o planejamento, a gestão e a inovação são tarefas que se fazem extremamente necessárias, a fim de viabilizar que todos os membros, com atuação na esfera transindividual, possam, realmente, desenvolver um labor que esteja restrito ao acionar para se tentar obter respostas positivas.

Planejar significa projetar uma atuação coesa e harmônica não somente para as promotorias de justiça localizadas em comarcas interioranas, mas também um labor conjunto para os órgãos ministeriais da capital, a fim de que possam agir mediante um alinhamento produtivo. A programação não pode permanecer restrita apenas às ideias, sendo crucial que sejam preconizados os recursos humanos e materiais fundamentais para que os membros do *Parquet* possam executar aquilo que foi estabelecido como objetivo. A política institucional deve prezar pela regionalização e pela descentralização do atendimento à população, facilitando



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

o acesso desta ao agente ministerial Cf.: ALMEIDA, 2010, p. 17-60; PARISE; ALMEIDA; et al, 2005).

A Instituição deve incentivar os seus membros para que inovem no sentido de tentar solucionar as questões, que lhe são apresentadas, dando-se prioridade a o fazer no bojo dos procedimentos administrativos instaurados, utilizando-se de audiências públicas, reuniões, fóruns legítimos de discussões, etc., deixando a judicialização para último caso. A valorização do trabalho, realizado pelos integrantes do Ministério Público que criem novas modalidades para a solução de problemas que atingem a sociedade, é de grande importância, a fim de os estimular na realização de pesquisas, obtendo dados e informações que os auxiliem na obtenção de compromissos de ajustamento de conduta, evitando-se a judicialização (GOULART, 1998, p. 127).

No perfil resolutivo, o Ministério Público não pode ficar adstrito às rotineiras tarefas mecanizadas e burocráticas, não se satisfazendo com a tradicional lógica legal da subsunção, valorizando os verdadeiros resultados. Contudo, não basta o inovar institucional diante dos complexos problemas da sociedade massificada, devendo o agente ministerial também apreender o conhecimento sobre como gerir as soluções propostas de forma criativa e satisfatória. Nessa senda, uma “nova cultura organizativa” há que ser implementada, para que sejam atingidos os resultados e objetivos estratégicos traçados (RODRIGUES, 2011, p. 67). A nova mentalidade deve estimular os promotores para que possam perceber que, entre as atribuições constitucionais e a lei, tem um significativo espaço para que definam suas prioridades e criem métodos de trabalho em prol de resultados mais benéficos para a sociedade em geral (SILVA, 2001, p. 127).

5.2 REFLEXIVIDADE, PROATIVIDADE E DINAMISMO

A postura prática reflexiva, leciona Marcelo Pedroso Goulart, compreende a conduta do agente que deve se debruçar sobre a realidade social em que esteja desempenhando as suas funções, conhecendo-a, de modo profundo, a fim de que possa partir para a ação posterior, resultando, desta premissa, a importância de que os planejamentos estratégicos contem com a colaboração mais ampla possível dos integrantes da Instituição e da sociedade (GOULART, op. cit., p. 128). Conhecer e compreender a realidade social é um empreendimento fundamental para que o Ministério Público se torne resolutivo no plano fático, valendo-se de estatísticas,



dados e indicadores que lhes permitam um planejamento em consonância com a realidade fática existente.

Ao tratar do tema, Mauro Cappelletti argumenta que “Devemos estar conscientes de nossa responsabilidade; e nosso dever de contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil”. Para que seja viável e concretizável esta missão, deve-se buscar “desenvolver alternativas aos métodos e remédios tradicionais sempre que sejam demasiados caros, lentos e inacessíveis ao povo”. Resulta, desta premissa, “o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedente” (CAPPELLETTI, 1992).

Além de diagnosticar previamente as principais características e problemas que afligem o espaço social e territorial, onde se encontra o agente ministerial laborando, deve agir de modo proativo, antecipando-se, para evitar que as conjunturas mais complexas se materializem, ou seja, desenvolvendo o seu trabalho independentemente de provocação. Diante dos dados obtidos, sempre que possível, deve tomar a iniciativa, não se mantendo inerte no aguardo de que alguém do povo, ou um grupo, venha ao seu encontro para lhe pedir o que já se tem conhecimento de que é necessário, para fins de pacificação de questões complexas que afetam a sociedade na atualidade. Ser proativo é exatamente não agir reativamente, prevenindo e tentando obter soluções que evitem a ocorrência de algo indesejável e prejudicial (RODRIGUES, 2011, p. 67).

O dinamismo pressupõe agilidade e o não apego às fórmulas burocráticas, ao trabalho rotineiro e formal, concebendo que os problemas podem ser complexos e, nesta hipótese, não possuem uma fórmula pré-definida, suscitando uma atividade intelectual que não se esgota na lógica legal-racional (RODRIGUES, 2011, p. 67). Há a necessidade de um trabalho criativo e pragmático, que não se confunde com a mera subsunção dos fatos à estrutura normativa, pois, como lecionava, José Carlos Barbosa Moreira, “a norma nem é impotente nem onipotente”, equivocando-se aqueles que entendem que nada adianta modificá-la, bem como os que defendem que é suficiente a alteração de um dispositivo, para possibilitar solucionar um problema (MOREIRA, 1980, p. 73-82).

Para a solução dos “casos difíceis”, Gregório Assagra de Almeida argumenta que podem ser manejados os princípios gerais de direito, abrandando-se a simples descrição/prescrição, sendo essencial que o agente ministerial reflita de modo não unilateral, sem se arraigar à normatividade pura e considerando os valores que permeiam os fatos que caracterizam o



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

problema (ALMEIDA; PARISE, 2006, p. 609-617). É salutar também que os membros do Ministério Público não olvidem da possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade, na forma difusa e não concentrada, questionando a impropriedade de atos normativos que não se adéquem ao texto da Carta Maior. Como aduz Manuel Atienza, na esfera jurídica, a hermenêutica auxilia o intérprete a não se restringir ao conhecimento cartesiano, baseado em parte da verdade, caracterizando-se como fragmentário (ATIENZA, 1991, p. 25). Para o agir produtivo nessa trilha, o contato com o conhecimento sociológico, filosófico, político e econômico é de grande valor (MORIN, 2002, p. 45).

5.3 INTERSETORIALIDADE, CAPACITAÇÃO, INTERCAMBIALIDADE E INTERAÇÃO COM OUTRAS ENTIDADES E A SOCIEDADE CIVIL

A intersetorialidade requer o estabelecimento de um “diálogo institucional” entre os diversos órgãos que integram o Ministério Público, tanto do setor de execução quanto do campo administrativo, com o fito de “otimizar a cooperação e os círculos de inovação” (RODRIGUES, 2011, p. 67). Também denominada de “transetorialidade”, pressupõe a articulação, a coordenação e a cooperação entre os órgãos que fazem parte da estrutura ministerial, evitando-se a justaposição de promotorias que não se comunicam, valorizando a “solidariedade interna” e não um “corpo heterogêneo, desunido, flutuante e instável” (RODRIGUES, 2011, p. 67). Dessa forma, podem ser evitados os conflitos de atribuição negativos ou positivos.

A intercomunicação, entre os órgãos ministeriais, é de extrema importância para que o cooperativismo seja efetivado em prol da resolutividade, ou seja, uma forma de integração horizontal poderá ser realizada entre aqueles que atuam junto à primeira instância com os que diligenciam perante o juízo *ad quem*. O Conselho Superior do Ministério Público e o Colégio de Procuradores podem se integrar com os órgãos de execução mediante a realização de reuniões e discussões sobre diversos temas interessantes. Outra sugestão seria a criação de um núcleo de estudos e pesquisas em eficiência funcional, destinado ao fomento da cooperação técnica e científica (RODRIGUES, 2011, p. 67; Cf.: DAL POZZO, 2010, p. 305-316; FERRARESI, 2010; GAVRONSKI, 2006).

A atualização e capacitação dos integrantes do Ministério Público, de forma contínua, são de inquestionável importância para que as atividades sejam desenvolvidas com competência e habilidade, coadunando-se com a meta da resolutividade. Incentivar que os órgãos ministeriais realizem cursos de reciclagem e especialização, *lato sensu* ou *stricto sensu*, corresponde a uma



providência importante para que possam atuar de modo satisfatório e condizente com a proposta de não ficarem adstritos à uma postura demandista em prol da efetiva solução dos problemas que emergem. A participação em congressos, seminários, oficinas, jornadas, workshops, e demais espécies de atividades, que possibilitam a reciclagem e discussão de assuntos inovadores e polêmicos, também é de grande valia para se atingir o objetivo da resolutividade (Cf.: GOULART, 1998, p. 98; ALMEIDA; PARISE, 2006, p. 609-617).

Propiciar a formação de membros ministeriais nas técnicas da mediação e conciliação, para a resolução de demandas, é uma providência que se amolda ao propósito de instrumentalizar a Instituição para a nova vertente que ultrapassa os meandros da simples faceta demandista (Cf.: FISS, 2004). É cediço que promotores de justiça, procuradores da república e do trabalho possuem cabedal jurídico para o exercício das suas missões. Contudo, materializar o viés resolutivo implica não somente conhecer o ordenamento jurídico, as construções doutrinárias e jurisprudenciais, tornando-se essencial uma concepção sobre os mecanismos e ferramentas facilitadores do alcance de soluções, para que não sejam buscadas no campo judicial (FISCHER; URY; PATTOM, 2005, p. 89).

A proximidade e a conexão com entidades, órgãos públicos e a sociedade civil, organizada ou não, são características que estarão presentes na atuação do denominado “promotor de fatos” e não no “promotor de gabinete” (GOULART, 1998, p. 98; ALMEIDA; PARISE, 2006, p. 609-617). A primeira espécie, apesar de não abdicar da propositura de medidas judiciais coletivas, prioriza as técnicas extrajudiciais de resolução dos conflitos, deslocando-se até a comunidade, ouvindo os movimentos sociais e seus agentes, bem como esforçando-se para obter a colaboração de demais entidades e órgãos públicos. O segundo tipo é o que, conquanto não elimine, por completo, o uso de procedimentos extrajudiciais, atribui maior ênfase para o acionar, não manejando, como deveria o fazer, os meios de negociação, articulação e mobilização disponíveis (SILVA, 2001, p. 134-135).

O distanciamento do órgão ministerial perante a comunidade produz a existência de um abismo que, sem sombras de dúvidas, dificultará o apaziguamento das contendas detectadas, competindo-lhe um atuar dialógico e integrado (RODRIGUES, 2011, p. 67). O art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/93, elenca as audiências públicas como um forte instrumento a fim de que os membros da Instituição possam ouvir as demandas da população, possibilitando a participação de vários atores sociais, órgãos públicos e entidades governamentais ou não. O profissional, que não se comporta com a “indiferença aos resultados extra-autos”, é aquele que não ignora a importância destas reuniões com público e que as realiza com periodicidade, de



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

modo organizado e sincronizado com as agendas dos demais participantes (RODRIGUES, 2011, p. 67)

O agente, que tenciona aproximar-se da comunidade, deve ter o cuidado de se utilizar de uma linguagem menos solene e formal, a fim de que possa ser compreendido pelos indivíduos, desde o homem com formação intelectual mais avançada até aquele cujo conhecimento seja o mínimo possível. O “resgate da legitimidade democrática”, por parte do Ministério Público, deve se iniciar pelo percurso de eliminação do distanciamento existente com os sujeitos, através de um contato mais informal, permitindo-lhe compreender que a Instituição não se encontra com o objetivo de ditar como devem proceder, mas, sim, de proporcionar uma orientação, com o fito de que ocorra o seu empoderamento. A principal meta será desenvolver um senso de responsabilidade e justiça, como assinala Robert Dahl (DAHL, 2012, p. 306).

A retomada do agir comunicativo entre o Ministério Público e a sociedade é fundamental, pois, conforme verbera Dahrendorf, diante do “enfraquecimento do vínculo entre o indivíduo e as instituições responsáveis pelo zelo de seus interesses”, o Estado passou “a enfrentar crescentes dificuldades para obter obediência e disciplina por parte de seus membros” (DAHRENDORF, 1987, p. 26). É preciso coesão entre o Ministério Público e o meio social é essencial para a resolução de questões marcadas “pelo egoísmo dos interesses particulares que domina a vida social”, destaca Reinhold Zippelius, devendo-se concluir “pelo justo equilíbrio daqueles interesses” (ZIPPELIUS, 1984, p. 159; Cf.: BOBBIO, 2005, p. 103).

O cenário socioeconômico e político pós-moderno suscita um perfil ministerial que não esteja, intensamente, atrelado a uma postura demandista, estando, pois, capacitado para perseguir e obter resultados, inovando-se e aperfeiçoando-se em estado constante. O Ministério Público, para que se mantenha ativo e em contínuo respeito por parte da sociedade, deverá superar os obstáculos existentes, sendo de grande valia a identificação dos mais que mais dificultam ou obstaculizam o reinventar da Instituição.

6 CONCLUSÃO

O atual panorama das relações socioeconômicas demonstra a intensificação de questões interligadas com os interesses e direitos metaindividuais, uma vez que atingem a sociedade como um todo ou um grupo, categoria ou classe de sujeitos, caracterizando-se, pois, respectivamente, como difusas ou coletivas. A partir de práticas estandardizadas na sociedade pós-moderna, milhares de pessoas são desrespeitadas, sofrendo prejuízos materiais e/ou morais, originando também os denominados interesses ou direitos individuais homogêneos. No Brasil,



o Ministério Público detém o poder exclusivo de instaurar inquéritos civis para investigar tais violações, propondo, frequentemente, ações civis públicas com vistas à resolução das demandas detectadas.

O acesso à justiça, no nosso País, é maculado por obstáculos de natureza técnica, cultural, psicológica, econômica e temporal, dentre outros nominados pela doutrina vigente. Dessa forma, tanto o processo individual quanto o de cunho coletivo são afetados por esses percalços, ressaltando-se que este último é, constantemente, relegado a um plano secundário diante da sobrecarga de trabalho dos magistrados. Estes, geralmente, acabam dando preferência ao julgamento das ações individuais por serem, em regra, menos complexas e por contribuírem para o aumento da produtividade dos juízes. Urge, pois, que o Poder Judiciário atribua prioridade ao deslinde das ações que possuem por objeto problemas transindividuais.

Em face de um cenário, notadamente marcado pela morosidade do aparato jurisdicional para o desfecho das lides coletivas, mesmo que intentadas pelo *Parquet*, torna-se extremamente relevante que este não se limite a um posicionamento meramente demandista, optando, em primeiro plano, ou seja, de logo, pelo ingresso com as ações civis públicas. Fundamental será que o órgão ministerial, *a priori*, esgote todas as possibilidades possíveis para se tentar apaziguar a problemática através de técnicas extrajudiciais. Somente após ter verificado que não lhe resta outra alternativa, a não ser ingressar em juízo, deverá manejar a tutela processual coletiva.

O Ministério Público, para se tornar, de fato, resolutivo no fomento e na proteção dos direitos transindividuais e individuais homogêneos, deverá primar pelo planejamento, gestão e inovação das suas ações. É crucial que haja uma programação, previamente, discutida e agendada, mediante recursos materiais e humanos satisfatórios, e, após a execução das atividades, deve haver uma análise dos resultados, a fim de observar se foram verdadeiramente benéficos para a sociedade. Ademais, urge que os seus integrantes sejam reflexivos, proativos e dinâmicos, não se restringindo aos gabinetes para o exercício de atividades, nem crendo que todas as respostas para os problemas jurídicos se encontram nas leis. Jamais devem olvidar que as normas jurídicas podem ser injustas e, desta forma, exigem um controle de constitucionalidade e uma hermenêutica crítica abalizada, fincada no Texto Constitucional.

A intersetorialidade e a capacitação dos órgãos ministeriais são duas outras características extremamente importantes para que a resolutividade possa ser alcançada, uma vez que o intercâmbio com os integrantes da Instituição favorece a discussão produtiva e a obtenção de resultados mais proveitosos. Todo e qualquer profissional do campo jurídico



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

deverá se atualizar com a frequência que lhe proporcione condições razoáveis para a concretização do labor que lhe compete. A formação intelectual deverá ser constante, principalmente na seara das técnicas extraprocessuais (mediação, conciliação, etc.), a fim de que tenha o suporte necessário para lidar com situações complexas.

A conexão com a sociedade civil, organizada ou não, bem como com as demais entidades, instituições e órgãos públicos, através do intercâmbio e do diálogo, corresponde a outro aspecto que não pode ser olvidado pelo Ministério Público. Audiências públicas, reuniões, comparecimento na comunidade, etc., são formas de o membro do *Parquet* sair do seu gabinete e integrar-se com a realidade social cambiante. Observar os fatores que lhe cercam é muito relevante para o projetar das ações e diligências necessárias em prol da solução consensual, não conduzindo o litígio para o Poder Judiciário já tão assoberbado e inerte.

Por fim, imperiosa será a não aprovação do Projeto de Lei 233/15, de autoria dos Senadores Blairo Maggi e Ricardo Ferraço, cujo objeto é a modificação do regramento do Inquérito Civil, tencionando reduzir o poder investigatório do Ministério Público. Ora, se aprovada esta proposta legislativa, a Instituição sofrerá sérios entraves nas averiguações cíveis – o que refletirá também na resolutividade da sua atuação, tão relevante para a sociedade como um todo –, ficando o *Parquet* limitado na busca da verdade dos fatos. Que todos, então, participem das discussões sobre o tema em epígrafe, para fins de uma reengenharia que deverá atribuir prioridade não ao mero acionar, mas, sim, à resolução de questões de modo efetivo. Quando a ação civil pública for o único instrumento cabível, eis que exauridas todas as possibilidades de acordo, que sejam acompanhadas, pugnando-se por sua agilização e julgamento, não dormitando o autor em verificá-las com constância.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: XI Congresso Nacional do Ministério Público: Ministério Público e Justiça Social, 2005, Belo Horizonte, AMNP, 2006, p. 609-617.

_____. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas Atuais do Ministério Público. A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ATIENZA, Manuel. *Las razones del derecho*. Teorias de la argumentación jurídica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

BARBI, Celso Agrícola. Garantias Constitucionais Processuais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990, vol. 659, p. 7/12.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e sociedade*. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto Mello de...; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. *A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional*. São Paulo: APMP, 1992.





CAPPELLETTI, Mauro & JOLOWICZ, J.A. *Le rôle du Ministère Public, de la prokouratura et de l'attorney general dans le procédure civile. Public Interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. Milão: Giuffrè; Nova York: Dobbes Ferry, 1979.

_____. Palestra sobre “Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça”, proferida na abertura do Simpósio Jurídico W.G. Hart sobre a “Justiça Civil e suas alternativas”, realizado em Londres, no Institute of Legal Advanced Studies, em 07.09.1992.

_____.; BRYANT, Garth. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile. *Rivista di Diritto processuale*, 3, 1975.

_____. *Processo, ideologias e sociedade*. Trad. Elício de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, volume I.

_____. Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi. *Revista Giuriprudenza Italiana*, vol. 127, 1975.

_____. Formações sociais e interesses coletivos diante da Justiça Civil. *RePro* 5/135-136 (Revista do Ministério Público do Estado do Rio /Grande do Sul, v. 1, p. 17 e 10).

_____. Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi. *Revista Giuriprudenza Italiana*, vol. 127, 1975, p. 191.

_____. Acesso à justiça e função do jurista de nossa época. *RePro* n. 61, p. 156. _____

_____. *Giustizia e società*. Milão: Comunita, 1977. 1 CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto Mello de.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. *Cidadania e Acesso à Justiça – Promotorias de Justiça da Comunidade*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999.

CHEQUER, Cláudio. *O Ministério Público e a Promoção dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Trad. de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHRENDORF, Ralf. *A lei e a ordem*. Trad. Tâmara D. Barille. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Dever ou Faculdade de Agir? In: RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. Ministério Público. Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

FERNANDES NETO, Guilherme (coord.) *Inquérito Civil e Ação Civil Pública*. São Paulo: Atlas, 2013.

FERRARESI, Eurico. *Inquérito Civil*. Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2010.

FISCHER, Roger; URY, William; PATTOM, Bruce. *Como chegar ao sim: negociações de acordos sem concessões*. Trad. Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

FISS, Owen. Contra o acordo (*Against settlement*). In: *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Trad. Carlos Alberto Salles. São Paulo: RT, 2004.

GALANTER, Marc. A justiça não se encontra apenas nas decisões dos tribunais. In: HESPANHA, António Manuel Botelho (Coord.). *Justiça e litigiosidade: história e perspectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones Del Estado Contemporâneo*. Madrid: Allianza, 1982.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva*. A efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998.

_____. *Princípios institucionais do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público*. Salvador: CONAMP, 2007, pp 713-16.



O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA EM FACE DOS INTERESSES E DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: EM BUSCA DA RESOLUTIVIDADE

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. *Protección Procesal del Usuario y Consumidor*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2005.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas Atuais do Ministério Público. A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JULIEN, Claude. *O suicídio das democracias*. Trad. Marina Colasanti. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

LYRA, Roberto. *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. *O Ministério Público e o Inquérito Civil*. Aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Dey, 2000.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. 6 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller Editora e Distribuidora, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: RT, 2001.

_____. *Inquérito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Julgamento e ônus da prova. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa (Org.). *Temas de direito processual*. Segunda série. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 73-82.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem feita*. 18. ed. Trad. Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Mariz. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos, interesses marginalizados. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). *Processo Civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: APMP/RT, 2003, p. 39-77.

PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PASSAT, Michele-Laure. *Le Ministère Public – entre son passé et son avenir*. Paris: LGDJ, 1967.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco. O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade. In: *Boletim informativo MPMG Jurídico*. Belo Horizonte: edição 001, setembro 2005.

PASSOS, J.J. Calmon de. As Razões da Crise de nosso Sistema Recursal. In: *Meios de Impugnação ao Julgado Civil – Estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira*. Coord. Adroaldo Furtado Fabrício. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1998. _____. As Razões da Crise de nosso Sistema Recursal. In: *Meios de Impugnação ao Julgado Civil – Estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira*. Coord. Adroaldo Furtado Fabrício. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado, 2002.

RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público Resolutivo: um novo perfil institucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

SADEK, Maria Teresa. *Ministério Público e a Justiça no Brasil*. SP: IDESP/SUMARÉ/F. FORD, 1999.

_____; LIMA, Fernão Dias. *Diagnóstico Ministério Público dos Estados*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.



SANTIN, Valter Foletto. A reengenharia do Ministério Público: alguns aspectos. *Justitia*, São Paulo, ano 63, v. 185-188, 1999, p. 136-143.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa dos interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, 2001, p. 127.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Temas Polêmicos de Processo Civil*. São Paulo, Saraiva, 1990.

_____. TUCCI, Rogério Lauria. *Constituição de 1988 e Processo – Regramentos e Garantias Constitucionais do Processo*. São Paulo: Saraiva, 1989.

VESCOVI, Enrique. La participación de la sociedad civil en el proceso. La defensa del interes colectivo y difuso. Las nuovas formas de legitimación. In: MOREIRA, José Carlos Baborsa;

VIGORITI, Vincenzo. *Interessi collettivi e processo*. Milão: Giuffrè, 1976.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Trad. António Cabral de Moncada. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. In: *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

_____. *Assistência Judiciária e o Juizado Especial de Pequenas Causas* In: Revista dos Tribunais, Ano 76, março/1987, vol. 617, p. 250-253.