

AS CORREGEDORIAS E A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SÉCULO XXI: DO MOVIMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA À CONFIGURAÇÃO CONSTITUCIONAL E O COMPROMISSO ESTRATÉGICO COM A PRODUÇÃO DE RESULTADOS SOCIALMENTE RELEVANTES

[The Offices of Professional Responsibility and the protection of fundamental rights by the Public Prosecution in XXI century: from the Access to Justice Movement to the constitutional setting and the strategic commitment oriented to relevant social results]

Alexandre Amaral Gavronski¹

Recebido em 04.07.2016

Aprovado em 07.07.2016

SUMÁRIO: 1. Introdução (“Decifra-me ou te devoro”) 2. O movimento do acesso à Justiça e o protagonismo inicial Ministério Público. 2.1. Contexto de surgimento do movimento. 2.2. A preocupação central com a efetividade dos direitos como elemento central propulsor do movimento. 2.3. As “ondas” de acesso à Justiça identificadas pelo movimento e os reflexos no Brasil. 3. O alheamento institucional no atual estágio do movimento do acesso à Justiça e a necessidade de revertê-lo. 3.1. O preocupante alheamento institucional na terceira “onda” 3.2. Algumas causas internas e externas desse alheamento. 3.3. O desafio de alcançar na terceira “onda” protagonismo semelhante ao alcançado na segunda. 4. Modelo constitucional de Ministério Público. 4.1. O diferenciado perfil conferido à Instituição pela CF/88. 4.2. O Ministério Público como autêntico agente promotor de Justiça ou “advogado da sociedade”. 5. O Planejamento Estratégico da Instituição e o compromisso com resultados socialmente relevantes. 6. Conclusão. Referências.

RESUMO: Partindo das premissas de que o futuro do Ministério Público brasileiro no século XXI depende da sua capacidade de adaptar-se, como Instituição de Estado, às exigências dos novos tempos, de profundas transformações da realidade social e do paradigma jurídico prevalente (crescentemente mais informal, negocial e participativo), e de que a atuação das corregedorias é crucial e estratégica para essa adaptação, o artigo se propõe a contribuir para ampliar a compreensão dessa realidade e dos desafios que se apresentam ao Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais a partir de sua própria realidade institucional. Para tanto, analisa a inserção do Ministério Público no movimento de acesso à justiça no país, a sua configuração constitucional e o planejamento estratégico da Instituição. Nessa análise, destaca a importância de assegurar, no atual estágio do movimento pelo acesso à Justiça, que valoriza os meios alternativos de solução de controvérsias e a crescente informalidade

¹ Procurador Regional da República. Mestre em Direito das Relações Sociais (Direitos Difusos e Coletivos) pela PUC/SP. Professor da Escola Superior do Ministério Público da União. Autor do livro Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva (RT, 2010) e co-autor do Manual do Procurador da República (Jus Podium, 2ª edição, 2015) e do Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público (CNMP/MJ, 2015), além de vários artigos em publicações especializadas.

do Direito, protagonismo similar àquele alcançado pela Instituição no segundo estágio, de proteção aos direitos difusos. Também, de se prestigiar a primazia dada pela Constituição a um perfil institucional mais ativo e resolutivo, de um autêntico “advogado da sociedade”. Por fim, destaca a relevância de se implementar plenamente o planejamento estratégico da Instituição, orientado para a entrega de resultados socialmente relevantes para a sociedade. Para todos esses objetivos, é destacado o grande potencial indutor de atuação das Corregedorias, tanto nas atividades de fiscalização quanto de orientação.

ABSTRACT: *This paper adopts the premiss that in the XXI century, the future of the the Brazilian Public Prosecution’s Office (or Brazilian Ministério Público) depends on its ability to adapt, as a state institution, to the requirements of new times of deeply changes in the social reality, and of the prevalent judicial paradigm (which is becoming increasingly more informal, negotiable and open to the public participation), and the fact that the role of the Public Prosecution’s Office of Professional Responsibility is crucial and strategic for the adjustment. Acord these premisses, this paper aims to contribute enlarging the understanding of this reality and the challenges which Brazilian Ministerio Público has being facing in the defense of fundamental rights from its own institutional view.*

For this purpose, analyze the adjustment of the Brazilian Ministerio Publico on the access to Justice Movement as well as its constitutional setting and the strategic planning of the Institution.

This paper enhance the importance of ensuring, on the present stage of the Access to Justice Movement in Brazil, which values the ADRs (Alternative Dispute Resolutions) and the increasing informality of the Legal System, similar protagonism reached by the Brazilian Ministerio Publico in the second stage, for the protection of coletive rights. Also honors the primacy given by the Constitution to a more active and resolute profile as an authentic Ombudsman. Therefore, the essay enhances the importance of fully implementing the strategic planning of the Institution, oriented to give socially relevant results for society. For all of these purposes it is needed to highlight the great potential inductive in the activity of the Public Prosecution’s Office of Professional Responsibility, both in orientation and supervision activities.

PALAVRAS-CHAVE: Movimento de acesso à Justiça. Meios alternativos de solução das controvérsias. Corregedoria. Ombudsman. Resultados socialmente relevantes

KEYWORDS: *Access to Justice Movement. ADRs. Brazilian Public Prosecution’s Office. Ombudsman. Socially relevant results.*

1. INTRODUÇÃO (“Decifra-me ou te devoro”)

A realidade social vem se alterando em um ritmo crescentemente acelerado na última década, intensificando as mudanças no paradigma jurídico dominante que tiveram início nas últimas décadas no século passado² e promovendo alterações profundas nas relações entre Sociedade e Estado. A globalização econômica e cultural que experimenta o mundo, potencializada pela internet, e a revolução que esta vem promovendo nas relações sociais, com novas formas de organização em redes e uma inédita difusão e democratização da informação, estão desafiando todos os Estados – e, naturalmente, as Instituições que os integram – a decifram esta nova realidade sob pena de, falhando, serem por ela devorados.

“Decifra-me ou te devoro”, o mitológico desafio da Esfinge de Tebas, se apresenta como particularmente apropriado se observamos que um marco histórico dessas

² Aprofundamos o estudo sobre a emergência de um novo paradigma jurídico na pós-modernidade ou na modernidade das sociedades complexas, mais procedimental ou negocial, informal e participativo, nas p. 46 a 64 do nosso *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*, Editora Revista dos Tribunais, 2010.

profundas mudanças sociais, o movimento popular revolucionário conhecido como a “Primavera Árabe”, ocorreu na mesma região do planeta em que se localiza aquela esfinge³, no recente ano de 2010, e que, desde então, cidadãos e governos de todo os continentes acompanham, com boa dose de perplexidade, movimentos sociais que, em maior ou menor grau, expressam inéditos níveis de insatisfação popular contra os governos estabelecidos e as estruturas de Estado e que têm resultado, invariavelmente, em modificações antes imprevisíveis e, não raro, profundas, nas relações entre Sociedade e Estado. No Brasil, um exemplo perfeito desse fenômeno social foram as mobilizações de junho de 2013, que reuniram milhões de brasileiros em dezenas de cidades contra várias deficiências dos serviços públicos (em particular nas áreas de transporte e educação), os elevados gastos públicos com a Copa do Mundo e a corrupção; e, na sequência, as mobilizações verificadas nos anos de 2014 e 2015, predominantemente contra a corrupção, que contribuíram decisivamente para o segundo processo de *impeachment* na ainda breve história da Constituição de 1988.

O Ministério Público precisa manter-se permanentemente empenhado na missão de decifrar essa nova realidade e responder à altura aos desafios que ela apresenta, não apenas como uma das instituições mais importantes na configuração do Estado brasileiro dada pela Constituição vigente, mas em particular como aquela que se apresenta como “advogado da sociedade”, esta mesma sociedade que vem reavaliando sua relação com o Estado. Se por um lado esses movimentos parecem fortalecer o liame que une o Ministério Público à Sociedade, seja com o decisivo apoio dado por esta, em 2013, para a derrubada da PEC 37⁴, seja com o amplo apoio desses movimentos à Operação Lava Jato⁵ e a maciça adesão popular à campanha “Dez Medidas contra a Corrupção”⁶ nas manifestações de 2014 e 2015, por outro impende atentar que esse liame tem se estabelecido, predominantemente, em razão da atuação criminal, repressiva por natureza, e não da atuação protetiva típica da tutela dos direitos fundamentais. Nesse cotejo, impende observar que muito do reconhecimento popular à Operação Lava Jato é devido aos resultados concretos

3 Referimo-nos, aqui, ao célebre desafio mitológico da Esfinge de Tebas, uma cidade do antigo Egito, hoje localizada perto da cidade egípcia de Luxor, bem como ao movimento popular revolucionário mundialmente conhecido como “Primavera Árabe”, que ocorreu no norte da África, incluindo o Egito, nos meses que se seguiram a 18 de dezembro de 2010.

4 Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 37/2011 que se destinava, por meio de alteração no art. 144 da CF, a estabelecer um monopólio investigativo pela Polícia Judiciária (a Polícia Federal e as Polícias Cíveis dos Estados) que tinha como consequência direta, senão a mais almejada, a proibição de investigação pelo Ministério Público, o que lhe conferiu o apelido popular de “PEC da Impunidade”.

5 A propósito, cf. notícia da Empresa Brasileira de Comunicação sobre o assunto, de 26/06/2013, na qual é transcrita afirmação do Deputado Federal Alessandro Molon, então no PT do RJ: “Se a votação fosse há 15 dias, com certeza seria aprovada. A vitória é uma vitória do povo que foi às ruas. Foi por causa da presença da população nas ruas, exigindo a derrota da PEC 37, que nós a enterramos. Não fosse isso, ela fatalmente seria aprovada”. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/06/deputado-diz-que-manifestacoes-foram-decisivas-para-derrubada-da-pec-37>>. Acesso em: 2 julho 2016.

6 As “Dez Medidas contra a Corrupção” são um conjunto de propostas de alterações legislativas concebidas no âmbito do Ministério Público Federal e apoiadas por vários Ministérios Públicos e inúmeras entidades da sociedade civil brasileiras que foi submetido à coleta pública de assinaturas para transformação em projeto de iniciativa popular, tendo obtido mais de dois milhões de assinaturas de apoio de eleitores brasileiros entre março de 2015 e março de 2016, alcançando, assim, recordes de quantitativo e tempo dentre as iniciativas similares e superando o número necessário. Foi apresentada à Câmara dos Deputados e convertida no Projeto de Lei nº 4850/2016. Para mais informações, cf. <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>>.

e socialmente muito relevantes que ela tem produzido no combate à corrupção e à impunidade, uma das missões primordiais do Ministério Público ao lado da tutela dos direitos fundamentais e promoção da justiça, evidenciando a importância de a Instituição produzir resultados concretos e de similar relevância também nesta missão, para um equilíbrio que a todos interessa. Além disso, sob qualquer perspectiva de atuação que se considere, impõe-se ao Ministério Público manter-se diuturnamente vigilante para nunca negligenciar a necessidade de constante fortalecimento desse liame.

Para decifrar essa nova realidade e bem superar os desafios que se tem apresentado ao Ministério Público neste início do século XXI, são cruciais e decisivamente estratégicas as missões da Corregedoria Nacional, órgão do Conselho Nacional do Ministério Público, e das Corregedorias de cada Ministério Público. Da Corregedoria Nacional porque, como órgão do Conselho com expressa previsão constitucional⁷, alia toda a diferenciada legitimidade advinda desse seu *status* e do processo democrático de escolha do Conselho, para o qual participam de forma decisiva os membros da própria Instituição e os representantes eleitos pelo povo, com as missões estratégicas inerentes a todas as Corregedorias, de orientar e fiscalizar a atuação institucional. A tudo se soma uma peculiaridade que confere às Corregedorias uma vantagem significativa na comparação com os demais órgãos superiores de cada Ministério Público para a conformação e implementação dos respectivos planejamentos estratégicos: a proximidade com a realidade da atuação institucional propiciada pelas inspeções e correções ordinárias.

Deveras, com legitimidade constitucional (no caso da Corregedoria Nacional), conhecimento aprofundado da realidade institucional e funções fiscalizatórias e de orientação que permitem a combinação de estímulos positivos (para o reconhecimento do mérito) e negativos (sanções disciplinares), as corregedorias possuem, tanto ou mais que os outros órgãos superiores do Ministério Público, condições privilegiadas para conectar (fazendo uso de um verbo bem apropriado aos tempos atuais) o Ministério Público à realidade social em que atua e, principalmente, às expectativas da sociedade em relação à Instituição. É dessas conexões que depende a integridade do liame que robustece a legitimidade social⁸, democrática e jurídica do Ministério Público.

À luz desse quadro, não é exagero afirmar que **das Corregedorias depende, em grande parte, o futuro do Ministério Público no século XXI**; e, especificamente no que interessa a esta reflexão, **o futuro da atuação institucional na tutela dos direitos fundamentais.**

7 Art. 130-A, §3º, CF.

8 Sobre a legitimidade e legitimação social do Ministério Público e fatores para sua ampliação, cf. ASSAGRA, Gregório Assagra de. 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*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 17-59.

Justamente em razão dessa diferenciada responsabilidade, é essencial que as Corregedorias compreendam muito bem o contexto sociojurídico em que atua o Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais neste século, tanto à luz do movimento do acesso à Justiça e do modelo constitucional como, mais recentemente, dos planejamentos estratégicos elaborados pela Instituição. De igual modo, impende que compreendam muito bem os desafios específicos da Instituição e que os analisem sob uma perspectiva prática de busca de soluções institucionais de que podem se valer esses órgãos superiores para induzir uma atuação institucional que se alinhe ao paradigma jurídico emergente e que se direcione para o essencial sob a perspectiva da sociedade: a produção e a entrega de resultados socialmente relevantes. Com efeito, **sem uma atuação institucional alinhada ao novo paradigma jurídico, equivale dizer, mais informal, negocial e participativa, e verdadeiramente comprometida com a entrega para a sociedade – a “cliente” da qual o Ministério Público é o principal “advogado” defensor – de crescente efetividade dos direitos fundamentais de cuja defesa está incumbida a Instituição, afigura-se nos mais difícil vislumbrar um futuro promissor para a Instituição.**

Este artigo se destina a auxiliar na compreensão do contexto sociojurídico e de objetivos antes referido, e se completará com outro, a ser publicado no segundo volume desta prestigiosa Revista Jurídica, voltado especificamente para a análise dos desafios próprios da Instituição e das soluções para cuja implementação as Corregedorias podem contribuir de modo muito qualificado.

2. O MOVIMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA E O PROTAGONISMO INICIAL MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. Contexto de surgimento do movimento

O século XX foi caracterizado por um crescente incremento dos direitos humanos em todo o mundo; no Brasil, de modo mais acentuado, a partir de 1930. Aos direitos individuais voltados à garantia das liberdades e da propriedade acresceram-se, inicialmente, variados direitos sociais destinados a promover proteção, sob a lógica da solidariedade social (direitos dos trabalhadores, previdenciários e de saúde, entre outros) e igualdade material (por exemplo, com um crescente reconhecimento do direito de todos à educação e o dever do Estado de provê-lo). Na sequência, como decorrência do pós-guerra e da maior preocupação com o futuro da humanidade que se lhe seguiu, e, ainda, em resposta à massificação das relações sociais provocada pelos novos métodos e modelos de produção industrial e de comercialização de produtos, surgiu uma nova espécie de direitos, denominados genericamente como difusos, pois titularizados difusamente pela sociedade, destacando-se dentre eles o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos dos consumidores nas relações massificadas.

Esse incremento foi, em grande parte, resultado de um acentuado processo de transformações sociais: crescente urbanização; massificação da produção e do consumo; incremento populacional sem precedentes – resultado dos avanços da medicina e das melhorias das condições básicas de vida das populações; multinacionalização das empresas e globalização econômica, com ampla e volátil circulação do capital, desenvolvimento dos meios de comunicação de massa etc.

2.2. A preocupação central com a efetividade dos direitos como elemento central propulsor do movimento

Na esteira dessas transformações jurídicas e sociais, e notadamente desde meados da década de 1960, juristas de renome internacional – Norberto Bobbio na vanguarda – passaram a destacar que o grande desafio que então se apresentava já não era o de prever ou fundamentar direitos, mas sim garanti-los, “impedir que, apesar de solenes declarações, eles sejam continuamente violados”⁹.

A garantia da efetividade da tutela jurídica, entendida como realização e cumprimento material das pretensões amparadas pela ordem jurídica positivada, **passava a ganhar atenção igual ou maior que aquela que merecera, até então, a segurança jurídica como função do direito em seu escopo de regulação e integração sociais**. Ao lado da tutela jurídica estática, vale dizer, da proteção jurídica conferida por meio da fixação (positivação) de preceitos reguladores de convivência (os direitos e interesses), crescia a preocupação com a tutela jurídica dinâmica, ou seja, com as atividades destinadas a assegurar a efetividade desses preceitos¹⁰, analisadas sob uma perspectiva eminentemente instrumental.

A reação mais organizada que o direito produziu para enfrentar esse desafio teve início em meados da década de 1970 e foi percebida, analisada e liderada de forma magistral por Mauro Cappelletti. Professor de Direito das Universidades de Florença e de Stanford, Cappelletti foi responsável pela coordenação de três projetos destinados a estudar e aprofundar a temática do acesso à Justiça no mundo, tanto em relação à adequada e acessível representação em juízo, quanto no que diz respeito à qualificação da Justiça e ao surgimento de métodos alternativos de solução das controvérsias. Concebidos originalmente como “Projeto Florença”, esses estudos contaram com a colaboração de juristas de aproximadamente 25 países em quase todos os continentes¹¹ e resultaram no chamado Movimento pelo Acesso à Justiça, que vem desde então revolucionando o direito de vários países, inclusive o brasileiro.

9 Cf. o ensaio “Presente e Futuro dos Direitos do Homem”, BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 11^a. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p. 25.

10 Cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. 4^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, vol. II, p. 809.

11 O único continente não representado foi a África; dos demais havia representantes de diversos patamares de desenvolvimento socioeconômico. O Brasil não foi incluído no levantamento, tendo a América Latina sido representada por Chile, Colômbia, México e Uruguai. Alemanha, Austrália, China, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Polônia foram alguns dos demais países pesquisados.

Os resultados dessa pesquisa foram apresentados parcialmente em 1975 por Cappelletti, em convenção realizada naquela cidade, sob o título *Formazioni sociali e interessi di grupo davanti alla giustizia civile*¹², e posteriormente (1978) publicados em quatro volumes, incluindo um ensaio que introduziu a análise dos resultados da pesquisa, intitulado *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, de autoria de Cappelletti e Bryant Garth. Esse relatório foi traduzido para o português pela ex-ministra do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet, sob o título *Acesso à Justiça*, e publicado no Brasil por Sérgio Antônio Fabris Editor, em 1988, em obra que até hoje é leitura fundamental sobre o tema¹³.

Nesse ensaio, ressaltaram os autores, desde as primeiras páginas, que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação” e que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”¹⁴. Com efeito, pouco vale prever direitos em lei e depois não se cuidar de viabilizá-los, garantir-lhes a efetividade.

2.3. As “ondas” de acesso à Justiça identificadas pelo movimento e os reflexos no Brasil

Esses autores identificaram mecanismos e instrumentos de superação dos obstáculos ao acesso à Justiça pelo mundo e os classificaram em ondas¹⁵.

A primeira onda do movimento de acesso à Justiça, respeitante à assistência judiciária para os pobres, estava bem representada no Brasil pela Lei nº 1.060/1951 (Lei de Assistência Judiciária) e ganhou destaque a partir da Constituição de 1988, com a criação (onde ainda não existiam) e a estruturação das Defensorias Públicas nos vários Estados e na União e, de certa forma,

12 O estudo foi apresentado na Convenção sobre “Liberdades Fundamentais e Formações Sociais”, realizado entre 9 e 11 de maio de 1975 e publicado no mesmo ano na *Rivista di Diritto Processuale*, e, em português, publicado na *Revista de Processo* nº 05, jan-mar 1977, p. 128-159, sob o título *Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil*. Este artigo e suas ideias tiveram grande destaque no desencadeamento da discussão sobre acesso à Justiça no Brasil, sendo incontáveis vezes citado nos trabalhos doutrinários que culminaram nos anteprojetos transformados, em 1985, na Lei nº 7.347 (Lei da Ação Civil Pública). Para um resumido panorama das origens desta lei, cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Das origens ao futuro da Lei da Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade. In: MILARÉ, Édís; GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, em especial, p. 18 e notas 3 a 8.

13 CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. Original: *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*. Milano: Giuffrè, 1978. p. 11-12. Atualmente, a mesma obra encontra-se disponível na rede mundial de computadores.

14 Op. Cit., p. 11-12.

15 A referência às ondas de acesso à Justiça é uma constante na obra de Cappelletti. No ensaio *Acesso à Justiça* citado, a ideia é desenvolvida nas p. 31 a 49 (primeira onda), 49 a 67 (segunda), sendo o quarto capítulo (p. 75 a 160) dedicado à terceira onda, abordando a reforma dos procedimentos judiciais, a investigação de métodos alternativos e instituições e procedimentos especiais, a mudança de métodos e a simplificação do direito. Em artigo com o mesmo título do ensaio, que reproduz conferência proferida por Cappelletti no plenário da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul proferida em 1995, as três ondas são sucintamente descritas pelo seu principal estudioso. Cf. *Acesso à Justiça*. Trad. Tupinambá Pinto de Azevedo. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 35, p. 47-53, 1995.

também com os Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), nos quais o custo financeiro para o acesso à Justiça é significativamente menor.

A **segunda**, preocupada com a **representação em juízo dos interesses “difusos”** e direcionada à superação das noções tradicionais do processo civil acerca da legitimidade e da coisa julgada, dependia da identificação de a quem caberia a defesa desses interesses, bem como da extensão dos efeitos das decisões para além das pessoas em contraditório no processo. Foi muito bem equacionada legislativamente entre nós pela Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e pelas disposições processuais da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), ambas editadas sob a influência do trabalho e do pensamento de Cappelletti, que esteve inúmeras vezes no Brasil debatendo o tema com atores de vários segmentos¹⁶. Dessa onda e do destacado papel que teve o Ministério Público em sua efetivação no Brasil, trataremos no próximo tópico.

A **terceira onda** é mais ampla, focada na superação do enfoque da representação em juízo, em direção ao que os autores denominaram de enfoque global de acesso à Justiça. Compreende, em resumo do próprio Cappelletti¹⁷, fórmulas para a simplificação dos procedimentos, especialmente para o julgamento das pequenas causas e recurso a formas quase-judiciárias ou não judiciárias de conciliação e mediação como instrumento para simplificação e resolução dos litígios, tendo sempre como ideias básicas a tentativa de **simplificação do direito, a desburocratização e a informalização e aposta nos meios alternativos de solução de conflitos**.

Dos incontáveis reflexos que produziu essa “onda” no direito brasileiro, dentre os mais recentes importa destacar sua influência no II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo, firmado pelos presidentes dos três Poderes da República em 13 de abril de 2009, e do qual consta o compromisso para “fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados a maior pacificação social e menor judicialização”. No Poder Judiciário, essa mentalidade está bem exemplificada na Resolução nº 125 do CNJ, editada para dispor sobre a “Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”. No Ministério Público, vale referir a Resolução nº 118, editada pelo CNMP em 1º de dezembro de 2014, para dispor sobre a “Política Nacional de Autocomposição no Âmbito do Ministério Público”.

Todo o movimento de acesso à Justiça e, notadamente, a preocupação central com a efetividade dos direitos, encontrou ampla receptividade no processo de redemocratização do país e, por consequência, se refletiu na Constituição de 1988. Uma simples comparação entre os dispositivos da Constituição vigente e os da anterior evidencia o avanço que foi assegurado ao tema.

¹⁶ Como no evento descrito na nota anterior.

¹⁷ Cf. Acesso à Justiça (1995), p. 51-52. A abrangência que Cappelletti empresta à terceira onda foi desenvolvida pelo autor de modo específico também no artigo sobre os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos no Quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça, publicado na Revista de Processo, n. 74.

Enquanto a Constituição de 1967, na redação que lhe deu a Emenda 1/1969, assegurava, no artigo 153, § 4º, que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”, a Carta Cidadã de 1988, no inciso XXXV do artigo 5º, previu nestes termos a garantia do acesso à Justiça: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Assegurou o constituinte, assim, ampla proteção contra a ameaça a direito, não mais apenas contra lesão, fosse ela individual ou coletiva, neste último caso devido à supressão da restrição antes constante. Além disso, a proteção não mais poderia se resumir a uma perspectiva repressiva ou reparatória, passando a abranger também e necessariamente a prevenção, e abria-se importante espaço para uma ampla tutela coletiva.

A propósito da referência expressa de acesso ao *Poder Judiciário* na garantia constitucional do artigo 5º, XXXV, a doutrina especializada se encarregou de superar uma possível interpretação restritiva de acesso à Justiça, desenvolvendo e fundamentando a ampliação da garantia à luz do conceito do respectivo movimento e de uma análise sistêmica da Constituição. Antônio Hermann Benjamin, por exemplo, com sua habitual acuidade, demonstrou com muita propriedade haver pelo menos outros dois sentidos além do restrito conceito de acesso ao Poder Judiciário, ambos mais consentâneos com nossa realidade. Um mais amplo, embora ainda insuficiente em seu entender, refere-se à tutela de direitos ou interesses violados por meio de mecanismos jurídicos variados – judiciais ou não. Outro, a que o autor chama de acesso integral à ordem jurídica justa, equivaleria ao

[...] acesso ao Direito, vale dizer, a uma ordem jurídica justa (inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), conhecida (social e individualmente reconhecida) e implementável (efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso a mecanismos alternativos (principalmente os preventivos), estando os sujeitos titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los, mediante a superação das barreiras objetivas e subjetivas.¹⁸

Sob qualquer perspectiva que se analise, são, de fato, notáveis os avanços alcançados pelo Direito brasileiro rumo ao crescente acesso à Justiça e à efetividade do Direito, mais especificamente do processo judicial. Não obstante, **a realidade tem mostrado ser ainda muito grande o déficit de efetividade dos direitos em nosso país.** Esse déficit deve-se, em parte, à histórica exclusão social que caracterizou a inserção do Brasil na modernidade, estabelecendo um abismo entre a realidade concreta e a positivada. Mas não só. Também é devido às dificuldades inerentes ao processo judicial para, sozinho e com as limitações que, para esse fim, operam as formalidades do devido processo legal, assegurar efetividade aos direitos em uma sociedade crescentemente complexa, mormente

18 Cf. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: Milaré, Édis. *Ação Civil Pública – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação*, Editora RT, 1995, p. 74-75.

sob uma perspectiva coletiva, em virtude das peculiaridades que lhe são próprias. Esta é uma das principais razões pelas quais os meios autocompositivos de solução de conflitos, controvérsias e problemas vêm ganhando cada vez mais atenção do sistema de justiça e do legislador brasileiros. Não por acaso, o novo CPC, além dos inúmeros aprimoramentos das técnicas processuais orientadas para assegurar efetividade¹⁹, deu especial destaque à autocomposição²⁰.

2.4. O protagonismo do Ministério Público na segunda “onda”

No contexto do movimento brasileiro do acesso à Justiça, ninguém negará o protagonismo que teve o Ministério Público, desde o primeiro momento, na chamada segunda onda. **A história da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) é emblemática para demonstrar como a contribuição do Ministério Público foi crucial para a consolidação, no Brasil, da segunda onda do movimento de acesso à Justiça²¹.** Deveras, qualquer análise retrospectiva que se faça sobre a contribuição do Ministério Público para a efetivação da segunda onda do movimento de acesso à Justiça no Brasil, tanto em relação à disciplina legislativa quanto à prática subsequente, invariavelmente concluirá pela sua destacada relevância para que se assegurasse uma tutela jurisdicional coletiva efetiva e adaptada à realidade nacional.

De fato, o Ministério Público é, hoje, reconhecidamente, o legitimado que mais faz uso das ações coletivas e aquele que, mesmo proporcionalmente, mais êxito alcança, e o inquérito civil comprovou na prática o acerto da motivação original de sua criação ao permitir o ajuizamento de ações mais bem instruídas e, por isso, com maior chance de êxito²². E, o que é ainda mais importante num tempo em que se busca reduzir a judicialização, inúmeras ações são dispensadas por meio de soluções extrajudiciais construídas pelo Ministério Público no âmbito do inquérito civil, de regra consubstanciadas em compromissos de ajustamento de condutas ou em recomendações atendidas.

Há, sem dúvida, muito ainda a evoluir, notadamente quanto a uma maior eficiência no uso dos instrumentos coletivos (por exemplo, com uma maior organização nacional) e quanto à efetivação tempestiva dos provimentos

19 Veja-se, por exemplo, a técnica do julgamento parcial de mérito, que admite execução definitiva (art. 356, CPC/2015).

20 Art. 30 Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito(...) § 2o O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.§ 3o A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Ademais, para dispensar a realização da audiência de conciliação ou de mediação, no novo Código, exige-se que as duas partes manifestem-se, expressamente, nesse sentido (art. 334). Sobre o tema, cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas Ações Coletivas. ZANETI Jr, Hermes. Processo Coletivo (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8). Salvador: Juspodivim, 2016.

21 Sobre o histórico legislativo da Lei da Ação Civil Pública, cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Das origens ao futuro da Lei da Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade. MILARÉ, Édís. A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 17-32.

22 Assim o demonstrou o Procurador de Justiça aposentado Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, em pesquisa publicada na obra *Acesso à Justiça – Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública: uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 205.

judiciais alcançados em ações coletivas – e também para isso podem contribuir as corregedorias – mas a necessidade de aprimoramento não deve servir a desqualificar os avanços significativos da tutela coletiva num país de pouca tradição no tema. Nos Estados Unidos, por exemplo, em que as *class actions* parecem alcançar excelentes resultados, há regulamentação normativa específica desde, pelo menos, 1938²³.

Tampouco se pode desconsiderar que **o Ministério Público se reinventou, para muito melhor, desde a Lei da Ação Civil Pública** e a subsequente reprodução, na Constituição Federal, da legitimidade do Ministério Público para promover a ação civil pública e conduzir, neste caso privativamente, o inquérito civil.

Enfim, a decisiva contribuição do Ministério Público para o movimento do acesso à Justiça quanto à segunda onda mostrou-se muito proveitosa para a sociedade brasileira, essencialmente porque a instituição tem um perfil constitucional – com independência, amplas e complementares funções e a missão de promover a justiça, de onde decorre uma vocação para a atuação ativa que, justo por isso, é complementar à do Poder Judiciário – que se mostrou muito apropriado para assegurar o efetivo acesso à Justiça no contexto social e institucional brasileiro, ao mesmo tempo em que consolidou o protagonismo da instituição no cenário do sistema de justiça nacional. Sem dúvida, uma relação em que todos e principalmente a sociedade ganharam muito.

3. O ALHEAMENTO INSTITUCIONAL NO ATUAL ESTÁGIO DO MOVIMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA E A NECESSIDADE DE REVERTÊ-LO

3.1. O preocupante alheamento institucional na terceira “onda”

Em acentuado contraste com o protagonismo desempenhado pelo Ministério Público na segunda onda do movimento do acesso à Justiça no Brasil, está a merecer especial atenção da Instituição o seu alheamento do intenso processo atual de implantação do terceiro estágio em nosso país, que aposta na simplificação dos procedimentos, com desburocratização e informalização, e no enorme potencial dos meios autocompositivos de solução de conflitos de assegurar efetividade de modo célere, barato, implementável e com satisfação dos envolvidos²⁴. Na contramão da evolução do movimento, considerável número de membros do Ministério Público acaba se ocupando – em grande parte como uma resposta aos sinais institucionais que recebem das Corregedorias – mais com a forma e a observância dos prazos procedimentais

23 Data do primeiro “Código de Processo Civil” norte-americano no âmbito federal (as *Federal Rules of Civil Procedure*), em que as *class actions* receberam disciplina específica na *rule 23*.

24 Esses quatro critérios foram identificados como os mais apropriados para aferir comparativamente as qualidades das soluções jurídicas dentro e fora do processo judicial por Marc Galanter, afamado estudioso norte-americano dos *Alternative Dispute of Resolutions*, professor da Universidade de Wisconsin e da London School of Economics, em *Compared to what? Assessing the quality of the dispute processing*. Disponível no site pessoal do autor www.marcgalanter.net.

do que com os resultados concretos de sua atuação para a efetividade dos direitos de cuja defesa está incumbida a Instituição. Por outro lado, ainda recebe pouco prestígio, quando não maldisfarçada resistência, a atuação institucional resolutiva orientada para a autocomposição e o uso preferencial dos meios alternativos de solução de controvérsias. Apenas para exemplificar, não raro o ajuizamento de ações merece mais visibilidade e valorização nas estatísticas de produtividade que a resolução extrajudicial por meio do uso da recomendação, dos compromissos de ajuizamento de conduta ou de outras formas de atuação voltadas à promoção da efetividade sem o uso do processo judicial, como a indução à correção de irregularidades durante a investigação (com inspeções e reuniões) e o acompanhamento de políticas públicas.

Esse contraste é preocupante sob vários aspectos e está a merecer especial atenção das Corregedorias, dado que podem contribuir decisivamente para revertê-lo.

O primeiro desses aspectos centra-se **na importância da simplificação e informalização do direito e da autocomposição para o acesso à Justiça no século XXI**, no qual vemos emergir um **novo paradigma jurídico** como resposta às profundas transformações sociais pelas quais passa o mundo com a globalização²⁵, ao acentuado avanço das tecnologias e das comunicações (a internet em especial) e ao crescimento sem precedentes da complexidade e do pluralismo sociais. Tal paradigma jurídico pode ser definido **como mais informal, procedimental e/ou negocial e participativo**. Vale dizer, menos concentrado na forma do que no resultado – este entendido como a efetividade dos direitos em tempo razoável, a baixo custo e com satisfação das partes; mais dedicado em cuidar dos *meios* de solução das controvérsias e em estimular e disciplinar a formação de consensos do que em estabelecer tal solução *a priori*; e crescentemente mais aberto a formas de participação direta dos interessados na construção da solução jurídica que lhes interessa²⁶.

Ignorar esse processo tende a ensejar um descolamento do Ministério Público do seu tempo, o que fatalmente afetará de modo negativo o posicionamento da instituição no contexto dos atores do sistema de justiça, com graves consequências para o seu futuro.

25 Dois principais efeitos da globalização são a crescente imposição da lógica econômica e a conseqüente dificuldade do direito em impor-se pelos meios tradicionais. Como anota José Eduardo Faria, “integrando mercados em velocidade avassaladora e propiciando uma intensificação da circulação de bens, serviços, tecnologias, capitais, culturas e informações em escala planetária, [...] a globalização provocou a desconcentração, a descentralização e a fragmentação do poder. Debilitou a capacidade de taxação e regulamentação dos governos [...]. Mudou o perfil e a escala dos conflitos. Tornou crescentemente ineficazes as normas e os mecanismos processuais tradicionalmente utilizados pelo direito positivo para dirimi-los”. (*In O direito na sociedade globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 7-8).

26 Aprofundamos o estudo desse contexto sociojurídico e do novo paradigma jurídico dele emergente, em dois textos: GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *A Tutela Coletiva do Século XXI e sua Inserção no Paradigma Jurídico Emergente*. In MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 37-59, e, no primeiro capítulo do livro *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva* (RT, 2010). Em ambos, predomina a influência dos estudos desenvolvidos a partir de 1970 por Jünger Habermas, Niklas Luhmann, Peter Häberle e Boaventura de Sousa Santos.

O segundo aspecto digno de preocupação é que, **alheando-se desse processo, o Ministério Público deixa de contribuir para seu aprimoramento no país.** Um emblemático exemplo facilmente perceptível dos efeitos nefastos dessa opção é a pouca importância que a negociação em tutela coletiva – da qual o Termo de Ajustamento de Conduta, ou TAC, é o principal instrumento, e o Ministério Público, o protagonista mais destacado – tem merecido dos Poderes de Estado nos debates, estudos e documentos produzidos no âmbito do atual estágio do movimento de acesso à Justiça em nosso país. Basta considerar que no II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, nem uma menção sequer é feita à negociação, ao TAC ou a qualquer meio autocompositivo em sede de tutela coletiva que preceda à judicialização, não obstante todo o potencial de ambos para que o sistema de justiça brasileiro – do qual o Ministério Público é um importante ator à luz da configuração constitucional – seja mais ágil, efetivo e alcance um maior número de pessoas. Ou seja, seja mais acessível e eficiente. No Pacto, constou o compromisso de “Fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados a maior pacificação social e menor judicialização”. Ocorre que a mediação e a conciliação que se têm efetivado são, em regra, posteriores ao ajuizamento e servem tão somente para dispensar a resolução pelo terceiro-juiz. Elas não dispensam a judicialização – como faz o TAC com uma eficiência ainda maior, pois, em perspectiva coletiva, evita não apenas uma, mas um número considerável de novas ações. Para exemplificar a importância desse instrumento para o acesso à Justiça no complexo mundo atual, basta referir dois casos emblemáticos que bem equacionaram difíceis questões jurídicas e econômicas com a efetividade de direitos coletivos ou difusos: a) a assinatura de um termo de compromisso preliminar tomado, em novembro de 2015, pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais e pelo Ministério Público Federal em novembro de 2015 da mineradora SAMARCO, que envolveu R\$ 1 bilhão de reais destinados a garantir custeio de medidas preventivas emergenciais, mitigatórias, reparadoras ou compensatórias mínimas decorrentes do rompimento das barragens de rejeitos em Mariana, região Central de Minas Gerais, no maior desastre ambiental já ocorrido no Brasil²⁷, sem o qual não se viabilizaria a tempestiva garantia dos direitos mais básicos e emergenciais das pessoas diretamente atingidas; e b) os mais de cem TACs firmados com frigoríficos para adquirirem apenas carne de produtores em situação de regularidade ambiental, numa atuação do Ministério Público Federal que ficou nacionalmente conhecida como Programa “Carne Legal” e que contribuiu muito eficazmente para combater o desmatamento irregular na Amazônia (inicialmente no Pará), numa atuação que conjugou com perfeição aspectos jurídicos e econômicos²⁸.

27 Cf. variadas notícias disponibilizadas nos sites do Ministério Público/MG e do MPF.

28 Reportagem publicada na edição nº 145 da Revista do IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) descreve bem o projeto. Disponível em: <http://www.idec.org.br/uploads/revistas_materias/pdfs/2010-07-ed145-capa-frigorificos.pdf>. A atuação recebeu do CNMP o primeiro lugar do Prêmio “Projetos Vencedores” de 2013 (<http://www.cnmp.mp.br/premio/premiados/10-equipe/10-1-lugar-carne-legal>).

Como terceiro aspecto preocupante, vale ressaltar que **a resistência de membros do Ministério Público às soluções autocompositivas** na atuação extraprocessual ou à autocomposição em sede de ação civil pública, que muitos consideram inviável sob o falacioso argumento de que os direitos defendidos nessas ações são indisponíveis para o Ministério Público, **equivale a uma negação da possibilidade e responsabilidade de participar (e, por consequência influir) diretamente da resolução das controvérsias que lhes são apresentadas para atuação**²⁹. Isso reforça um modelo essencialmente demandista de Ministério Público, que se limita ao ajuizamento de ações, transferindo ao Poder Judiciário toda a responsabilidade para resolver complexas controvérsias jurídicas que, não raro, exigem soluções negociadas, para o que é mais apropriado o perfil do Ministério Público do que o do juiz, que deve guardar parcialidade.

3.2. Algumas causas internas e externas desse alheamento

Não se desconhece que algumas causas desse alheamento são estranhas ao Ministério Público. Identifica-se facilmente, por exemplo, uma perceptível tendência dos Poderes, mobilizados em torno do II Pacto Republicano de Estado, a confundir o sistema de acesso à Justiça, ou o sistema de justiça, com o sistema e acesso ao Judiciário. Esse entendimento, como vimos, conflita com a correta acepção da garantia. Se o Poder Judiciário tem a missão constitucional de *realizar* a justiça, o Ministério Público tem a de *promovê-la*, como consta dos respectivos mapas estratégicos. É, pois, um destacado agente do sistema de justiça nacional e tem muito a contribuir com sua configuração diferenciada. Na prática, já tem contribuído muito, em especial nas causas e nos conflitos coletivos – seja atuando como negociador, seja como mediador.

De outra parte, impõe-se reconhecer que, na origem dos estudos de Cappelletti e Garth, a terceira onda foi de fato pensada em uma lógica que pode ser denominada de *judicialiforme*, porque orientada a resolver as mazelas do Judiciário, com modelos que a ele se assemelham, basicamente amparados na ideia de um terceiro que atua perante as partes como conciliador ou mediador e sempre depois que o conflito já se materializou em processo judicial.

Essa visão, contudo, encontra-se hoje superada com a evolução dos meios alternativos de solução de conflitos e controvérsias e sua crescente autonomização frente ao Poder Judiciário, principalmente porque dá pouca atenção a todo o potencial de instrumentos e mecanismos paralelos a essa administração da Justiça, em particular os conferidos pela lei ao Ministério Público, conflitando

29 A falácia do argumento está, essencialmente, em concluir que da indisponibilidade para o Ministério Público, por não ser o titular dos direitos que defende, se inviabiliza a autocomposição, quando esta tem um grande campo para se desenvolver sobre a definição dos elementos de tempo, lugar e modo necessários à efetividade do direito, assim como de conceitos jurídicos indeterminados, o mesmo objeto dos compromissos de ajustamento de conduta, instrumento jurídico que serve a formalizar o resultado de autocomposições por negociações e que está expressamente previsto na Lei da Ação Civil Pública. Sustentando a possibilidade, cf. GAVRONKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas Ações Coletivas. In ZANETI Jr, Hermes. *Processo Coletivo* (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8). Salvador: Juspodium, 2016.

com os estudos mais avançados sobre o tema na atualidade³⁰. Não obstante, tem-se constatado que essa lógica judicialiforme subsequente à judicialização da questão parece ainda hoje orientar os debates sobre o terceiro estágio do movimento de acesso à Justiça no Brasil. Esses debates também seguem priorizando a solução de lides individuais em detrimento da coletivização das demandas, o que é evidentemente incompatível com a massificação das relações sociais e com uma análise isenta sobre a eficiência da prestação jurisdicional.

Ao lado dessas causas externas à Instituição para seu alheamento do amplo debate atual no sistema brasileiro de justiça sobre os métodos autocompositivos há várias que são de responsabilidade exclusiva do Ministério Público. Dentre elas, se destaca **o atraso com que a Instituição se envolveu nos debates interinstitucionais, na normatização e nas capacitações especializadas sobre a temática da autocomposição**: enquanto a resolução que o CNJ editou para tratar do tema (nº 125, que “dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”) data de novembro de 2010, a editada pelo CNMP (nº 118, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público) é de dezembro de 2014; sendo similar o tempo entre a edição dos respectivos manuais para capacitação de membros³¹.

O alheamento e o atraso em relação ao debate interinstitucional sobre o tema contribuiu para a pouca atenção que nele tem merecido o TAC e a Recomendação, importantes instrumentos de autocomposição na tutela dos direitos coletivos disponíveis para o Ministério Público.

Impõe-se, por outro lado, reconhecer existir ainda uma **resistência apriorística de um número considerável de membros à autocomposição e à postura resolutiva que lhe é peculiar**, com predomínio, ainda nos dias de hoje, de uma postura eminentemente demandista e dissociada de um autêntico compromisso com a solução jurídica a ser construída de modo participativo nos casos mais complexos. Essa resistência é, em boa medida, relacionada a uma mentalidade de Ministério Público herdada do período anterior à Constituição, pelo que está a merecer superação, além de ser estimulada pelos critérios predominantes de aferição do trabalho dos membros, quadro para cuja reversão podem contribuir decisivamente as corregedorias. Esse

30 Boaventura de Sousa Santos, por exemplo, nos seus estudos sobre as reformas de administração da Justiça em vários países constatou que as reformas caminham por duas vias: (a) as reformas no interior da justiça civil convencional [em direção à informalização] e (b) a criação de alternativas em paralelo à administração dessa justiça, com mecanismos de resolução de litígios de via expedita e pouco regulada dado que, hodiernamente, “o florescimento da arbitragem e dos mecanismos conhecidos, em geral, por Alternative Dispute Resolution (ADR) são a manifestação mais concludente das transformações em curso nos processos convencionais de resolução de conflitos”. (Cf. *A Sociologia dos tribunais e a democratização da Justiça*, in *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, 10ª ed, São Paulo: Cortez, 2005, p. 176-177).

31 Enquanto o Manual de Mediação Judicial, atualmente na 5ª edição (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 5ª ed. Brasília/DF: CNJ, 2015), foi publicado pela primeira vez em 2009, o Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público alcançou sua primeira publicação só em 2014 (Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/Ministério da Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, 2014). Os dois manuais encontram-se disponíveis nos sites dos respectivos Conselhos.

aspecto específico será retomado em artigo a ser publicado no segundo volume desta Revista.

3.3. O desafio de alcançar na terceira “onda” protagonismo semelhante ao alcançado na segunda

Devido ao seu diferenciado perfil constitucional e sua intensa atividade, além da experiência e conhecimento que vem acumulando desde a CF/1988, o Ministério Público tem muito a contribuir para a garantia do acesso integral à Justiça no Brasil. Em essência, contribuir com a adoção de uma postura predominantemente resolutiva e menos demandista, vale dizer, efetivamente comprometida com a resolução da irregularidade ou ilegalidade ou da deficiente efetividade de direitos que é trazida ao conhecimento da Instituição, isto é, com a produção de resultados concretos, e não apenas com a apresentação de demandas judiciais, sem compromisso com uma condução orientada para a efetiva resolução da questão e efetivação dos provimentos judiciais alcançados.

Para tanto, a extensa experiência do Ministério Público na tutela dos direitos fundamentais, em especial por meio da atuação extraprocessual, têm permitido a inúmeros membros constatarem, na prática, as vantagens de uma diminuição da formalidade: inspeções *in loco*, reuniões, integração e cooperação interinstitucional e o uso das ferramentas da internet no curso do inquérito civil têm se mostrado muitas vezes mais efetivas para assegurar a efetividade dos direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, isto é, para entregar resultados concretos à sociedade, que uma condução formal da atuação, seja com a mera e isolada requisição documental de informações no curso de inquéritos civis formalmente perfeitos e com rigorosa observância dos prazos procedimentais, seja com o ajuizamento de demandas precipitadas ou deficientemente instruídas perante o Poder Judiciário.

Por outro lado, na tutela dos direitos fundamentais, é bem conhecido pelo Ministério Público o enorme potencial resolutivo da autocomposição, seja aquela viabilizada com o uso dos principais instrumentos extraprocessuais disponíveis aos membros (audiência pública, recomendação e TAC), seja a viabilizada no curso de ações judiciais, por meio de negociações ou mediações conduzidas pelo Ministério Público.

Como destacado na Introdução, **o papel das Corregedorias** é crucial e estrategicamente determinante para que o Ministério Público alcance protagonismo também neste estágio atual do movimento do acesso à Justiça. Assim, porque, **a depender dos sinais emitidos por esses órgãos superiores aos membros submetidos às suas orientações e fiscalizações** (por exemplo, nos dados aferidos nas inspeções e naqueles divulgados e utilizados para as promoções), **se induzirá ou estimulará uma ou outra forma de atuação institucional: mais resolutiva ou mais demandista, mais ou menos formalista, favorável ou avessa às soluções autocompositivas etc.**

A análise desses “sinais” ou “estímulos”, entretanto, exige um estudo mais amplo, a ser desenvolvido em artigo que será publicado no segundo volume desta revista.

4. MODELO CONSTITUCIONAL DE MINISTÉRIO PÚBLICO³²

Por ora, importa avançar na análise do contexto de atuação do Ministério Público na tutela dos direitos sob a perspectiva constitucional, para melhor compreender as possíveis contribuições das Corregedorias.

4.1. O diferenciado perfil conferido à Instituição pela CF/88

É muito bem estudado na doutrina especializada o perfil diferenciado, no contexto internacional, do Ministério Público brasileiro que surgiu da Constituição Federal de 1988³³, não havendo na atualidade, ao que temos conhecimento, instituição com configuração similar em qualquer outro país.

Do processo constituinte que consolidou a abertura democrática em nosso país emergiu uma Instituição de Estado desvinculada dos três poderes tradicionais³⁴ e classificada como “função essencial à justiça”, dotada de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária³⁵, e que cumula funções tradicionais de Ministério Público, como a de titular da ação penal (art. 129, I) e a do controle da atividade policial (art. 129, VII), com funções que nos Estados contemporâneos usualmente são atribuídas a outras instituições de Estado, como a de *ombudsman* (art. 129, II)³⁶, e outra para a qual os Ministérios Públicos de outros países encontram dificuldades de exercê-la com independência

32 Tópico elaborado com base em transcrições do terceiro capítulo do Manual do Procurador da República (GAVRONSKI, Alexandre Amaral e MENDONÇA, Andrey Borges de. Salvador: JusPodivm, 2015).

33 Um excelente estudo de direito comparado sobre Ministério Público pode ser encontrado em GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 10-28. Outra excelente abordagem, focada nos “modelos” de Ministério Público (o anglo-americano, o do *Parquet* francês, o italiano, o português e o da América Latina), encontramos em LIMA, Antônio Fernando Negreiros. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Método, 2008, p. 47-71. Também é bastante útil a tese de doutorado em Ciência Política na Universidade de São Paulo de Fábio Kerche, intitulada *O Ministério Público no Brasil: Autonomia, Organização e Atribuições*, 2002.

34 Enquanto na Itália o Ministério Público é carreira que se confunde à do Poder Judiciário, situação semelhante ao que ocorre na Espanha e na Holanda, nos Estados Unidos e nos países da *common law* em geral, assim como em Portugal, integra o Poder Executivo (em Portugal, inclusive, com atribuição para defesa dos interesses do Estado, paralelamente aos interesses difusos e coletivos!). O modelo francês (ou do *Parquet*) é híbrido, com recrutamento e carreira intercambiantes com a da magistratura, mas alguma subordinação ao ministro da Justiça. Segundo o estudo comparado de Garcia (*Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.), a Venezuela é um dos poucos países em que o Ministério Público está vinculado ao Poder Legislativo.

35 Em nenhum dos países citados na nota anterior, o Ministério Público goza das autonomias de que goza o nosso congênere, conquanto para seus membros, muitas vezes, sejam asseguradas garantias semelhantes às dos magistrados.

36 De regra, vinculados ao Poder Legislativo. Nos países latino-americanos, a exemplo do modelo espanhol, a função costuma ser atribuída ao *Defensor del Pueblo*, escolhido pelo Poder Legislativo.

e efetividade, caso da função de legitimado coletivo universal (art. 129, III)³⁷. À mesma Instituição o Constituinte ainda atribuiu função de destacada relevância para o funcionamento institucional harmônico em qualquer país democrático: a legitimidade para provocar o controle concentrado de constitucionalidade e proteger a integridade da Federação e dos princípios constitucionais que a configuram (art. 129, IV), função que, conquanto tradicionalmente a ele já atribuída em nosso país, assumiu nova dimensão com a autonomia institucional. Também conferiu função de caráter nitidamente protetivo de minorias historicamente prejudicadas: as populações indígenas (art. 129, V).

Para assegurar efetividade a essas funções, que denominaremos de substanciais, o constituinte proveu o Ministério Público de fundamentais funções ou poderes instrumentais: o poder investigatório próprio (art. 129, VI) e o poder de requisitar diligências investigatórias a outras instituições (art. 129, VIII).

Uma tal configuração é suficiente, por si, para afastar qualquer dúvida sobre a relevância do Ministério Público no contexto da estrutura do Estado brasileiro, concebido pela Constituição de 1988 para tornar efetivo o Estado Democrático de Direito em que se deve constituir a nossa República (art. 1º, CF) e para a consecução de seus objetivos, entre os quais o de construir uma sociedade justa e o de promover o bem de todos, sem preconceitos (art. 3º).

Tudo isso em um contexto sociopolítico de resignificação e valorização do papel das instituições no país coincidente com o processo de abertura democrática na década de 1980³⁸, e em relação a uma instituição que por mais de uma centena de anos, desde que criada, ficara sob o jugo do Poder Executivo em uma sociedade marcada sociologicamente pelo personalismo e patrimonialismo do Estado, equivale dizer, caracterizado pela apropriação privada de seus governantes movidos pelos próprios interesses e pela pessoalidade como critério de designação para as funções públicas em geral.³⁹

4.2. O Ministério Público como autêntico agente promotor de Justiça ou “advogado da sociedade”

Convém ter presente que nas décadas que precederam a de 80, em decorrência de suas legítimas aspirações pela equiparação ao Poder Judiciário,

37 Por conta da ausência de independência ante o Poder Político, dificuldades para a especialização na defesa dos direitos difusos e coletivos e excesso de burocracia, características usuais do Ministério Público de outros países, Mauro Cappelletti, célebre jurista italiano que coordenou mundialmente o movimento do acesso à Justiça, era um crítico renitente da legitimidade coletiva da Instituição nos sistemas jurídicos europeus. Cf., por exemplo, *Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil*, in *Revista de Processo*, ano 2, n. 5, 1977, p. 137-140. Todavia, excepcionava de suas críticas o Ministério Público brasileiro, pela independência alcançada com a CF/88 e a crescente especialização na defesa dos direitos coletivos. Cf., por exemplo, *Acesso dos Consumidores à Justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 313.

38 Um estudo referencial desse processo de valorização das instituições encontramos em LAMOUNIER, Bolívar. *Redemocratização e Estudo das Instituições Políticas no Brasil*. In: MICELI, Sérgio. *Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Sumaré/Fapesp, Rio de Janeiro: Fundação Ford, 1992.

39 Referimo-nos, aqui, aos célebres estudos de Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976 *passim*, em especial nos capítulos III, V e VII) e de Raimundo Faoro (*Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. v. 2. Rio de Janeiro: Globo, 1991).

o Ministério Público enfrentava perigosa crise de identidade que ameaçava descaracterizar sua natural posição institucional de *agente* promotor da Justiça⁴⁰ e, por isso, de autêntico advogado da sociedade.

Essa crise foi superada, ao menos no plano normativo-constitucional, e qualquer análise que se faça sobre o salto institucional do Ministério Público na Constituição de 1988, tanto no que respeita à configuração e garantias da Instituição quanto às suas funções, concluirá que foi gigantesco. Quanto a estas, elencadas no art. 129 da Constituição Federal, é inegável que foi maior na atuação cível, em cujo âmbito se viabiliza a tutela dos direitos fundamentais, que na criminal. Conquanto não se possa desconsiderar o grande potencial transformador na atuação criminal da expressa atribuição da função de controle externo da atividade policial e das funções de natureza investigatória (incisos VI e VIII), estas últimas aplicáveis às duas áreas (cível e criminal), impõe-se considerar que elas naturalmente se relacionam e potencializam a principal e tradicional função ministerial na atuação criminal: a de titular da ação penal. Podem, inclusive, ser consideradas nela implícitas. Não houve, portanto, propriamente revisão de funções na área criminal, e sim reforço.

Na área cível, diversamente, toda a atuação do Ministério Público foi revista, com uma radical inflexão de postura: de predominantemente interveniente em determinadas causas cíveis individuais antes da CF, para predominantemente agente nas causas de interesse coletivo. Basta, para tanto, considerar que dos incisos definidores das funções do Ministério Público constantes do art. 129 aplicáveis à atuação não criminal, quatro guardam direta relação com uma postura ministerial de agente ou, ao menos, ativa, expressa por verbos como *promover* e *defender* (inciso II, III, IV e V), uma é dedicada expressamente à função investigativa (inciso VI) e apenas um, indiretamente, alberga a atuação como interveniente e, ainda assim, desde que especificamente conferida à Instituição (por lei, naturalmente) e compatível com sua finalidade institucional (inciso IX). No Ministério Público Federal, a revisão foi ainda mais radical, visto que se desincumbiu da função de representante judicial da União que o caracterizara nos seus primeiros cem anos de existência para assumir as funções de *ombudsman*, ou seja, de controle da Administração Pública que antes representava, e de legitimado coletivo, na qual, muitas vezes, precisa demandar justamente contra entes federais. Giro de 180°.

40 A crise de identidade a que nos referimos remete aos riscos, decorrentes de um processo de equiparação ao Poder Judiciário que mobilizou a Instituição nas décadas que antecederam a de 80, de abandono da postura proativa, dinâmica e de defesa de interesses sociais e indisponíveis, própria de um órgão agente como o Ministério Público, em direção a uma postura mais reativa e propositalmente desvinculada da defesa de interesses, próxima da do Poder Judiciário. Na atuação cível, “a mais reformulada com a CF 88”, o melhor exemplo desse risco foi o fenômeno do “parecerismo”, a excessiva preocupação dos membros do Ministério Público com a elaboração de pareceres extensos, detalhadamente fundamentados e deliberadamente dissociados de qualquer interesse, inclusive o justificador da intervenção, com o nítido objetivo se assemelhar a uma sentença ou acórdão de tal modo a neles se transformar. Sobre o fenômeno, cf. MACEDO JR., Ronaldo Porto. Evolução Institucional do Ministério Público. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 36-65, em especial p. 46-52.

E toda essa revisão foi feita pela Constituição Federal que resultou do processo de abertura democrática no país e instituiu o Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil.

Especialmente se analisarmos a questão sob o prisma da teoria da recepção constitucional, segundo a qual uma nova constituição revoga todo o ordenamento jurídico anterior, recepcionando apenas o que com ela é compatível e que deve, então, ser reinterpretado sob as novas regras e princípios dela emanados⁴¹, podemos, sem exagero, afirmar que da Constituição Federal de 1988 nasceu um novo Ministério Público.

A efetiva implantação desse “novo” Ministério Público depende, em grande medida, do trabalho das Corregedorias que podem, com suas orientações e fiscalizações, estimular ou desestimular a adaptação da Instituição ao modelo constitucional, a depender do prestígio que confere, na atuação cível, a posição de agente ou, como interveniente, a uma postura ativa do Ministério Público, como aprofundaremos no artigo do próximo volume.

5. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO E O COMPROMISSO COM RESULTADOS SOCIALMENTE RELEVANTES

Para alinhar-se à nova realidade social, política e econômica, que está a exigir cada vez mais eficiência de uma atuação estatal orientada para a entrega de resultados relevantes para a sociedade – sem o que é ineficiente a alocação de recursos públicos nessa atuação estatal – o Ministério Público, notadamente a partir de 2010, atentou à necessidade de um planejamento estratégico da Instituição.

Nesse contexto, foi amplamente debatido e aprovado, sob a coordenação do CNMP, o Mapa Estratégico do Ministério Público brasileiro para 2011 a 2015 e o do próprio Conselho.

Neste último, foi definida como a missão do Conselho “fortalecer o MP brasileiro para uma atuação responsável e *socialmente efetiva*”⁴².

No planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro, constou como “visão de futuro” da Instituição a de “ser reconhecida como *transformadora* da realidade social”.

Entre os quatro “retornos para a sociedade”, constaram: “defesa dos direitos fundamentais”, “transformação social” e “indução de políticas públicas”, ao lado e, portanto, com a mesma importância, da “diminuição da criminalidade e da corrupção”. Neste ponto, vale observar que qualquer análise que se faça do momento atual que vive o Ministério Público concluirá que, na percepção da sociedade, o retorno mais visível e relevante que a Instituição vem entregando à sociedade é a diminuição da corrupção, sem dúvida em razão do meritório

41 Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 3ªed, 1999, p. 67-82.

42 Cf. <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/o-cnmp/principios>.

e destacado êxito que tem alcançado a Operação Lava Jato e, em especial, dos seus resultados concretos relevantes, em particular a prisão de pessoas com elevadíssimo poder político e econômico e a recuperação de cifras fruto de corrupção em patamares absolutamente inéditos. O exemplo de eficiência dessa específica atuação criminal tem muito a contribuir para o aprimoramento da atuação cível do Ministério Público, em especial no que respeita à entrega de resultados concretos e aos ganhos daí advindos para a legitimidade social da Instituição.

Retomando o Mapa Estratégico Nacional do Ministério Público, observa-se que na sequência dos “retornos para a sociedade” são elencados “resultados institucionais” (almejados), descritos em ações, que são, todas, diretamente ligadas à efetividade de direitos fundamentais: “*assegurar* o respeito aos direitos da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência”, “*promover* a igualdade, a inclusão social e *assegurar* o respeito às comunidades tradicionais”, “assegurar o direito à educação, à saúde e ao trabalho digno”, “assegurar a defesa dos direitos do consumidor e proteger as ordens econômica e financeira” etc.

Quanto à eficiência da atuação institucional, a celeridade procedimental consta expressamente orientada para a “ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação dos conflitos” e para uma “atuação de forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, respeitando as competências constitucionais”.

Por fim, vale destacar que a propósito da “profissionalização da gestão”, que ganhou destaque no mapa, constou expressamente o objetivo de “fomentar a cultura de resultados”.

À luz desse planejamento estratégico autoriza-se afirmar que **o Ministério Público é (ou deveria ser) uma Instituição proativa que deve entregar à sociedade resultados que sejam socialmente efetivos**, capazes de transformar a realidade social, assegurando e promovendo o respeito aos e a efetividade dos direitos de cuja defesa é incumbido, em especial dos fundamentais, por meio de uma atuação essencialmente resolutiva.

Nessa perspectiva, **é flagrantemente afrontosa não apenas à configuração constitucional da Instituição, vista no tópico anterior, como ao seu planejamento estratégico, uma atuação burocrática, reativa, formal e sem compromissos com resultados ou compromissada com resultados meramente jurídicos** que não se materializam no mundo dos fatos por meio da concreta efetividade de direitos.

As corregedorias do Ministério Público tem, também aqui, um papel crucial e estratégico para assegurar o alinhamento institucional com tais objetivos, como desenvolveremos em artigo no segundo volume desta Revista Jurídica. Por ora, impende apenas afirmar que à luz da configuração constitucional e do planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro, as Corregedorias devem atuar de modo a induzir uma atuação dos membros ativa e orientada para a produção de resultados concretos socialmente relevantes.

6. CONCLUSÃO

Retomando nosso objetivo anunciado na Introdução à luz das reflexões até aqui desenvolvidas, acreditamos ser possível afirmar que, para decifrar a realidade social em crescente e radical transformação e a ela se conectar, o Ministério Público precisa, resumidamente, além de bem compreender o paradigma jurídico que se apresenta como prevalente no século XXI, de um Direito crescentemente informal, negocial e participativo, também:

- (a) recuperar, no estágio atual do movimento brasileiro de acesso à Justiça em sua perspectiva integral (ou seja, não apenas ao Poder Judiciário, como também a meios alternativos e a uma ordem jurídica justa), um protagonismo institucional similar ao que alcançou na segunda “onda” desse movimento (tutela dos direitos difusos), por meio de uma atuação resolutiva que reduza o formalismo ao mínimo necessário e se valha de todas as potencialidades de meios, técnicas e instrumentos de autocomposição de que dispõe a Instituição que sejam capazes de incrementar de modo significativo a efetividade dos direitos de cuja defesa está incumbido;
- (b) incorporar definitivamente o modelo constitucional que prioriza, na atuação cível, a condição de agente ou, quando menos, uma postura ativa orientada para efetivamente promover e assegurar justiça por meio do efetivo respeito e efetividade dos direitos de cuja defesa é incumbida a Instituição;
- (c) implementar completamente, na prática, o planejamento estratégico concebido para consolidar o Ministério Público como uma Instituição socialmente efetiva e que entrega à sociedade resultados relevantes capazes de transformar a realidade social por meio da efetividade dos direitos que deve promover.

A **combinação dessas soluções aponta para uma atuação institucional mais eficiente** do Ministério Público na tutela dos direitos de que é incumbido constitucionalmente, vale dizer, uma atuação **capaz de produzir o máximo possível de resultados relevantes para a sociedade com os recursos humanos, materiais e jurídicos que por esta lhe são disponibilizados**. Essa eficiência, além de incrementar a legitimidade social da Instituição e de justificar os investimentos públicos de que o Ministério Público é destinatário, afigura-se, acreditamos, capaz de solucionar de modo adequado os desafios que lhe apresenta a complexa realidade social atual e, assim, de evitar que a Instituição seja “devorada” pelas transformações radicais que se apresentam.

Estabelecidas essas premissas e retomando o papel estratégico e crucial das corregedorias, impende ter presente que **o estágio atual do movimento de acesso à Justiça é incompatível com o apego excessivo a uma atuação formal** que priorize a rígida observância de prazos e a estéril regularidade procedimental **em detrimento da alocação de esforços institucionais orientados para assegurar efetividade aos direitos de**

cuja defesa o Ministério Público é incumbido e que possuam maior relevância social, inclusive por meios alternativos ao processo judicial, sempre que mais apropriados ao caso concreto. Igualmente, que a configuração constitucional do Ministério Público aponta para **uma necessária primazia da atuação como agente na área cível ou, ao menos, de uma postura ativa**, em todos os níveis, que é incompatível com o dispêndio significativo de tempo e recursos humanos para uma atuação interveniente passiva, de mero “parecerismo”, desvinculada da produção de resultados de interesse social. Por fim, que **o planejamento estratégico da Instituição**, nos termos em que foi (bem) elaborado, **conflita com uma atuação institucional dissociada da produção de resultados concretos e socialmente relevantes ou orientada para a produção de resultados meramente jurídicos**, vale dizer, para vitórias processuais que não são efetivadas.

Com a visão contextual deste artigo, acreditamos ter demonstrado o grande potencial que têm as Corregedorias para contribuir decisiva e estrategicamente com o aprimoramento da atuação do Ministério Público neste século e o campo fértil onde podem semear o futuro institucional.

Para analisar de modo mais específico os desafios próprios da Instituição e as soluções práticas, concretas e implementáveis ao alcance das Corregedorias, capazes de contribuir de modo mais qualificado para essa missão, dedicaremos novo artigo no próximo volume desta prestigiosa Revista.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. 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*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 3^a ed., 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico – Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.) *Ação civil pública: Lei 7.347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 11^a. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/Ministério da Justiça*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. Original: *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*. Milano: Giuffrè, 1978.

_____. Acesso dos Consumidores à Justiça. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil. *Revista de Processo*. ano 2, n. 5, 1977.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça – Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública: uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. 4^a ed. vol. II. São Paulo: Malheiros, 2001.

FARIA, José Eduardo. *O direito na sociedade globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

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

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. Das origens ao futuro da Lei da Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à justiça com efetividade. In: MILARÉ, Édis; GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. A Tutela Coletiva do Século XXI e sua Inserção no Paradigma Jurídico Emergente. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Autocomposição no novo CPC e nas Ações Coletivas. In: ZANETI JR., Hermes (coord.). *Processo Coletivo. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8*. Salvador: Juspodium, 2016.

_____; MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Jus Podium, 2015.

KERCHE, F.; SADEK, M. T. *O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições*. São Paulo: USP, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. Redemocratização e Estudo das Instituições Políticas no Brasil. In: MICELI, Sérgio. *Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Sumaré/Fapesp, Rio de Janeiro: Fundação Ford, 1992.

LIMA, Antônio Fernando Negreiros. *A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Método, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Sociologia dos tribunais e a democratização da Justiça, In: _____. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, 10^a ed., São Paulo: Cortez, 2005, p. 176-177.