

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Direito**

**Leísa Mara Silva Guimarães**

**MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA:  
análise teórica, instrumentos e perspectivas**

Belo Horizonte  
2015

**Leísa Mara Silva Guimarães**

**MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA:  
análise teórica, instrumentos e perspectivas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau

Belo Horizonte

2015

---

G963m Guimarães, Leísa Mara Silva  
Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à justiça:  
análise teórica, instrumentos e perspectivas / Leísa Mara Silva  
Guimarães.- 2015.

Orientadora: Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.

1. Direito - Teses 2. Ministério público 3. Interesses coletivos  
4. Interesse difuso 5. Acesso à justiça I. Título

CDU (1976) 347.963

---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**Leísa Mara Silva Guimarães**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Banca examinadora:

---

**Orientadora:** Profa. Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau (IUFMG)

---

**Professor Convidado:** Prof. Dr. Leonardo Silva Nunes (UFOP)

---

**Professora Membro:** Profa. Dra. Adriana Goulart de Sena Orsini (UFMG)

Belo Horizonte, 25 de agosto de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, fonte de vida e amor.

À minha família, por auxiliar em minha formação ensinando-me valores sólidos para viver em comunidade e em comunhão com os outros.

Agradeço à Professora Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau, pela orientação durante o curso, pela confiança em meu trabalho e por fazer parte da minha história, tornando-se uma amiga muito especial.

À Faculdade de Direito da UFMG, nas pessoas de todos os docentes e servidores, por abrilhantar a minha formação jurídica e também humana.

Ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, onde exerço minhas atividades profissionais, por enriquecer minha prática e incitar-me ao desejo de novos conhecimentos.

*A Nilson César Castanheira Guimarães, meu grande  
parceiro de vida e de alma.  
A Brenda Silva Guimarães que, pequena, mostra-se  
grande.  
Amo muito! Amor que aquece, ilumina e torna a vida  
maior!*

## RESUMO

Há tempo considerável, a preocupação dos juristas tem se voltado para a questão de como efetivar o acesso à justiça, em sentido amplo. O reconhecimento de direitos de grupo, a crise numérica, a lentidão e ineficácia do Poder Judiciário têm impulsionado o debate sobre novas formas de resolução de conflitos, numa sociedade mais complexa e plural. O Ministério Público resolutivo é uma das inovações que se apresentam e se fundamenta na efetividade da justiça de forma alternativa à usual. Na presente dissertação, enfoca-se no estudo do Ministério Público enquanto instituição voltada para a resolutividade de conflitos correlatos aos direitos difusos, coletivos ou individuais indisponíveis, conforme o enfoque do acesso à justiça – primando por utilizar meios alternativos e criativos para tal fim. Objetivou-se apresentar um estudo teórico do Ministério Público resolutivo conforme a nova roupagem atribuída à instituição na Constituição da República de 1988, sobretudo quanto à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Para tanto, analisou-se a nova disposição constitucional do Ministério Público alinhando-a às ondas de acesso à justiça, com o fim de demonstrar a eficácia da tutela dos direitos de grupo pelo Ministério Público no enfoque do acesso à justiça – *terceira* onda de acesso. Em seguida, foram estudados os instrumentos de atuação extrajudicial como exemplos de instrumentos de atuação resolutiva e apresentaram-se perspectivas para consolidar o Ministério Público resolutivo. Para tanto, propôs-se adotar nova identidade institucional, atuação humanizadora, dialógica e facilitadora para empoderar o indivíduo e impulsionar a participação democrática, englobando as complexas incumbências constitucionais quanto à tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Analisaram-se as provas aplicadas na primeira etapa dos concursos para os cargos de Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Procurador do Trabalho do Ministério Público do Trabalho e Procurador da República do Ministério Público Federal, nos últimos cinco anos, demonstrando exemplificativamente que a atuação resolutiva para a tutela dos direitos de grupo não é ainda priorizada institucionalmente com a intensidade esperada, considerando o enorme desafio que o Ministério Público resolutivo representa para aqueles encarregados deste ofício público.

**Palavras-chave:** Ministério Público resolutivo. Direitos de grupo. Acesso à justiça. Democracia.

## ABSTRACT

For a considerable time the concern of jurists have turned to the question of how to provide the access to justice effective, in the broad sense. The recognition of group rights, the numerical crisis, slowness and inefficiency of the judiciary have driven the debate on new forms of conflict resolution, in a more complex and plural society. The resolute public prosecution is one of the innovations with fulcrum on the effectiveness of justice in an alternative way. This dissertation focuses on the resolute public prosecution as an institution oriented on solving conflicts related to diffuse rights, unavailable collective or individual rights, focusing on access to justice - prioritizing alternative and creative ways - for this purpose. The objective of this work is to present a theoretical study of the resolute public prosecution based on the new approach given to this institution in the Constitution of the Republic of 1988, especially in defense of legal order, the democracy and unavailable social and individual rights. Therefore, the study in historical and evolutionary perspective of the institution was presented, from the colonial period in Brazil to the promulgation of the Republican Constitution of 1988. The new constitutional provision of the prosecution was analysed aligning it to the waves of access to justice in order to demonstrate the effectiveness of protection of group rights by prosecutors, focused on access to justice or third wave of access. Then, the instruments of extrajudicial activities as examples of resolute action instruments were studied and prospects for consolidating the resolute public prosecution were presented. Therefore, it was proposed the adoption of new corporate identity, humanizing action, dialogue and to be a facilitator to empower the individual and encourage democratic participation, involving complex constitutional responsibilities regarding the protection of legal order, the democratic regime and unavailable social and individual rights. Analysis of tests applied in the first stage of the competition for positions of Prosecutor of Justice of the Public Ministry of the State of Minas Gerais, Attorney of the Ministry of Labor and Prosecutor of the Federal Public Ministry for the past five years were performed, demonstrating as an example that the resolute action for the protection of group rights is not yet prioritized institutionally with the expected intensity, given the enormous challenge that the resolute public prosecution represents to those in charge of this public office. Accessing the judiciary only exceptionally, prioritizing work on own institutional instance, the democratic participation of society will be boosted and, at the same time, will democratize the institution, consolidating the resolute public prosecution.

**Keywords:** Resolute Public Prosecution. Group Rights. Access to democratic justice. Democracy.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	– Ação Civil Pública
ADCT	– Ato das disposições constitucionais transitórias
ANADEP	– Associação Nacional dos Defensores Públicos
Art.	– Artigo
BHTRANS	– Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
CDC	– Código de Defesa do Consumidor, Lei 8069/90
CEE	– Conselho Estadual de Educação
CESeC/UCAM	– Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes
CFESS	– Conselho Federal de Serviço Social
CGMP	– Corregedoria-Geral do Ministério Público
CIMOS	– Coordenadoria de Mobilização e Inclusão Sociais
CNAS	– Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	– Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça
CNMP	– Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMP	– Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CONDEGE	– Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais
COPEIJ	– Comissão Permanente da Infância e Juventude
CPC	– Código de Processo Civil
CPR	– Concurso para Procurador da República
CR/88	– Constituição da República de 1988
CRISP/UFMG	– Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais
CSMP	– Conselho Superior do Ministério Público
FPRS	– Fórum permanente de resultados para a sociedade
IC	– Inquérito Civil
IDESP	– Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo
LACP	– Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85
MP	– Ministério Público

MPF	– Ministério Público Federal
MPMG	– Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MPT	– Ministério Público do Trabalho
ONU	– Organização das Nações Unidas
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PFDC	– Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PGJ	– Procuradoria Geral de Justiça
PGJMG	– Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais
PNMA	– Política Nacional do Meio Ambiente
SRU	– Sistema de Registro Único
STF	– Supremo Tribunal Federal
TAC	– Termo de ajustamento de conduta
TCP	– Termo de Compromisso Preliminar
TCT	– Termo de Cooperação Técnica
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
UTI	– Unidade de Tratamento Intensivo

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Missão, visão e valores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais .....	45
Gráfico 1 - Porcentagem de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva nos últimos cinco concursos para Procurador da República.....	117
Gráfico 2 - Porcentagem de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva nos últimos cinco concursos para Procurador do Trabalho.....	117
Gráfico 3 - Porcentagem de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva nos últimos cinco concursos para Promotor de Justiça do MPMG.....	118
Gráfico 4 - Porcentagens de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva das últimas 5 provas dos concursos do MPF e MPT, e das últimas 10 provas do concurso do MPMG, consideradas conjuntamente e separadamente por instituição .....	119

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Questões de provas do Ministério Público Federal .....	143
Quadro 2 - Questões de provas do Ministério Público do Trabalho .....	146
Quadro 3 - Questões de provas do Ministério Público do Estado de Minas Gerais .....	149
Tabela 1 - Número de questões por concursos e por temas com respectivas porcentagens.....	119

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 Novo perfil do Ministério Público .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.1 Ministério Público: essencial à função jurisdicional do Estado .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.2 O Ministério Público como instituição permanente.....</b>	<b>33</b>
<b>2.1.3 O cerne do Ministério Público resolutivo .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2 Ministério Público resolutivo .....</b>	<b>39</b>
<b>3 MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA .....</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos     pelo Ministério Público conforme a segunda onda do acesso     à justiça .....</b>	<b>50</b>
<b>3.1.1 Especialização do Ministério Público na tutela dos direitos         de grupo.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2 Atuação do Ministério Público na tutela dos direitos de grupo     conforme a terceira onda: Ministério Público resolutivo no     enfoque do acesso à justiça .....</b>	<b>60</b>
<b>3.2.1 Instrumentos de atuação extrajudicial como instrumentos         de atuação do Ministério Público resolutivo .....</b>	<b>64</b>
3.2.1.1 Inquérito civil .....	66
3.2.1.2 Termo de ajustamento de conduta .....	72
3.2.1.3 Recomendação .....	74
3.2.1.4 Audiência pública .....	76
3.2.1.5 Atendimento ao público .....	80
<b>4 PERSPECTIVAS PARA CONSOLIDAR O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO .....</b>	<b>82</b>
<b>4.1 Ministério Público resolutivo como nova identidade institucional.....</b>	<b>83</b>
<b>4.2 Ministério Público resolutivo como facilitador do empoderamento     do indivíduo em atuação próxima à sociedade.....</b>	<b>93</b>
<b>4.3 Ministério Público resolutivo em atuação dialógica .....</b>	<b>104</b>
<b>4.4 A formação do membro do Ministério Público resolutivo .....</b>	<b>110</b>

4.4.1 Análise das provas aplicadas na primeira etapa dos concursos para o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Estado de Minas Gerais .....	116
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>134</b>
<b>APÊNDICE A – QUADRO DAS QUESTÕES DAS PROVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL .....</b>	<b>143</b>
<b>APÊNDICE B – QUADRO DAS QUESTÕES DAS PROVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO.....</b>	<b>146</b>
<b>APÊNDICE C – QUADRO DAS QUESTÕES DAS PROVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>149</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro é uma instituição peculiar se comparada com outras instituições congêneres estrangeiras. A história institucional demonstra que ele nasceu de forma correlata às instituições existentes em outros países, tutelando, inicialmente, os interesses do Rei e, posteriormente, os interesses do Poder Executivo. Porém, curiosamente, no Brasil, o Ministério Público evoluiu e transformou-se em importante ator social no exercício da tutela dos direitos de grupo e do regime democrático, imprescindíveis para uma vida em sociedade mais justa e igualitária.

O estudo do Ministério Público resolutivo sob o enfoque do acesso à justiça é fruto de uma necessidade prática e teórica. Percebe-se que a *práxis* institucional vem se modificando quanto ao exercício da tutela dos direitos de grupo e do regime democrático, especializando-se na via extrajudicial. Neste agir, o Ministério Público pode ser denominado resolutivo, porque busca resolver as questões referentes aos direitos da coletividade em sua própria instância institucional, provocando o Judiciário apenas quando esgotadas todas as vias alternativas.

Sob o *enfoque* do acesso à justiça, primando pela utilização de meios alternativos para efetivar o acesso à justiça, em sentido amplo, a resolutividade ministerial representa uma nova identidade ao Ministério Público, sendo imprescindível, portanto, consolidar esse agir. Percebe-se que, em termos teóricos, os estudos sobre o Ministério Público resolutivo são ainda incipientes. A utilização do termo resolutivo, assim como o estudo para definir as possibilidades, limites, formas e instrumentos são ainda tímidos, apesar da importância do tema para o aperfeiçoamento da *práxis* institucional na tutela dos direitos de grupo e do regime democrático.

Objetiva-se com o presente estudo analisar o Ministério Público resolutivo sob o *enfoque* do acesso à justiça enquanto forma eficaz de realizar a justiça no que tange aos direitos de grupo e à tutela do regime democrático, incumbências constitucionais inseparáveis de uma atuação ministerial que se propõe eficaz, ou seja, adequada às necessidades ou anseios da sociedade.

A escolha do tema perpassa a experiência profissional da autora que exerce atividades de analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na Comarca de Pedro Leopoldo, nas curadorias de defesa do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da saúde, dos direitos dos idosos e deficientes. Com a *práxis* ali desenvolvida, percebeu-se que a atuação judicial muitas vezes não alcança todas as particularidades existentes nos conflitos referentes aos direitos de grupo. Além disso, verificou-se que a judicialização é muitas vezes ineficiente devido à demora na prestação jurisdicional, sobretudo considerando-se que muitas ações civis públicas propostas em tutela dos direitos de dimensão coletiva percorrem longo caminho até alcançarem o trânsito julgado; como se não bastasse isso, muitas vezes é também necessário executar as obrigações dispostas no título judicial. Isso ocorre porque, em regra, os direitos de grupo são desrespeitados pelo próprio Poder Público ou por pessoas físicas ou jurídicas detentoras de relativo poder econômico ou social, que se utilizam de todos os meios de delonga e do apoio técnico de advogados especializados para prolongar o processo, dificultando o sucesso da demanda judicial. Outrossim, muitos dos direitos tutelados por essa via têm a particularidade de impossibilidade de retorno ao *status quo* após a prática do dano, por exemplo, os danos ambientais, ou exigem para sua efetiva realização o adentramento em políticas públicas e a resolução compartilhada e interdisciplinar.

Deste modo, realizou-se pesquisa teórica com o fim de aprofundar os estudos quanto ao Ministério Público para demonstrar a necessidade de um novo impulso no seio da própria instituição, adotando-se o Ministério Público resolutivo como (nova) identidade institucional especializada para a tutela dos direitos de grupo e do regime democrático.

No trabalho dedica-se um capítulo à evolução institucional do Ministério Público brasileiro quando da Constituição da República de 1988 e em textos infraconstitucionais do período imediatamente anterior à Constituição. Embora o Ministério Público não seja criação nacional, fez-se necessário realizar corte metodológico por duas razões: primeiro, porque o âmbito desta dissertação de mestrado é estudar o Ministério Público resolutivo em seu perfil constitucional voltado para práticas democráticas na tutela dos direitos de grupo; segundo, porque não seria adequado apresentar abordagem detalhada do surgimento do Ministério



Público em outros países, considerando-se que a referida expressão já se encontrava em textos romanos clássicos.

Há apontamentos da origem remota do Ministério Público, sem carreira própria, há 4 mil anos, como o *magiaí* (funcionário real) do Egito. Todavia, para a maioria dos doutrinadores, tais como Almeida (in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013), Chaves (2012), GOULART (1998), Mazzilli (2014), Meireles (1984), Mello Júnior (1998) e Sauwen Filho (1999), o surgimento da instituição, organizada em carreira, deu-se na França. No entendimento de Dawalibi (2006), o Ministério Público, como existe na atualidade, criou-se no Estado moderno como órgão acusador, imparcial e desvinculado dos interesses dos governantes.

Intencionou-se demonstrar no primeiro capítulo análise do Ministério Público conforme as principais disposições constitucionais referentes à instituição na Constituição da República de 1988. Inicialmente, apresentou-se estudo detalhado do Ministério Público disposto no capítulo “Das funções essenciais à justiça” como instituição permanente essencial à função jurisdicional. Embora no plano infraconstitucional já houvesse normas esparsas prevendo a atuação ministerial, tais como o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal, percebe-se que, no período anterior à democratização – ditatorial –, o Poder Executivo fortaleceu consideravelmente o Ministério Público, o que rendeu garantias e vantagens aos membros, igualando-os, neste âmbito, aos juízes. Entretanto, a proximidade do Ministério Público com o Poder Executivo, no Brasil, trouxe uma politização aos membros que, associada às normas infraconstitucionais da época, tais como o Código de Processo Civil de 1973, Lei Complementar nº 40/81, Lei Federal nº 6.938/81 e Lei Federal nº 7.347/85; possibilitaram, no âmbito interno, o florescimento de um ideal institucional vinculado à corrente doutrinária de ampliação do acesso à justiça, com forte apelo democrático.

Em seguida, apresentou-se estudo quanto às disposições referentes às principais incumbências constitucionais do Ministério Público – a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – como cerne do Ministério Público resolutivo para, posteriormente, conceituá-lo e delimitá-lo. Almejou-se demonstrar que o novo perfil constitucional do Ministério Público

tornou-o uma das principais instituições de apoio aos cidadãos na engrenagem do projeto democrático traçado na Constituição de 1988, quando lhe foi incumbida a tutela dos direitos de grupo e do regime democrático.

Sob o marco teórico de Goulart (1998, p. 112), para quem o Ministério Público deve ser uma instituição resolutiva que consiga efetivamente resolver as questões que lhe são postas pela sociedade, apresentou-se a definição do Ministério Público resolutivo como instituição independente do Poder Judiciário e capaz de resolver, prioritariamente, em seu próprio âmbito institucional, as questões apresentadas pela sociedade referentes aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, tais como o meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, patrimônio público, infância e juventude, idosos, deficientes e comunidades indígenas, entre outros. Buscou-se demonstrar, neste capítulo, que o Ministério Público resolutivo tem seu cerne nas incumbências constitucionais de defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais, as quais se encontram umbilicalmente ligadas e, por suas próprias complexidades, impõem uma *práxis* diferenciada no seio da instituição. O Judiciário torna-se, a partir deste olhar, espaço excepcional de atuação do Ministério Público apenas nas hipóteses em que houver impossibilidade de solução extrajudicial dos conflitos.

Considerando-se a amplitude da atuação ministerial, inclusive no âmbito criminal, efetuou-se novo corte metodológico apresentando-se no segundo capítulo estudo da atuação do Ministério Público referentemente à tutela dos direitos de dimensão coletiva, conforme as ondas de acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Buscou-se situar metodologicamente o Ministério Público resolutivo como uma nova identidade institucional alinhada à terceira onda de acesso à justiça, ou, em outras palavras, conforme o *enfoque* do acesso à justiça.

Com a preocupação de apresentar soluções para efetivar o acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988) realizaram ampla pesquisa e apontaram três ondas renovatórias para o acesso à justiça. Em síntese, pode-se designar a primeira como a onda de ampliação para acesso dos pobres ao Poder Judiciário; a segunda, como onda representativa dos direitos difusos, coletivos ou grupais; e a terceira, também denominada de *enfoque* do acesso à justiça, como a onda de resolução alternativa

de conflitos a ocorrer de forma ampla e criativa, sem desprezar as outras duas ondas renovatórias.

Apresentando estudo da atuação do Ministério Público na tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, conforme a segunda onda de acesso à justiça, buscou-se demonstrar que a tutela dos direitos de grupo por representantes adequados, tais como o Ministério Público, significou um avanço mundial quanto à efetivação do acesso à justiça. Explicitou-se que a tutela dos direitos de dimensão coletiva atribuída ao Ministério Público não pode ser compreendida isoladamente, no Brasil, como resultado de um trabalho endógeno e político desempenhado pelos membros, conforme defende Arantes (2002), entre outros doutrinadores. A representação desses direitos foi fruto de uma necessidade histórica e temporal em que os direitos individuais cedem espaço aos direitos de grupo, eminentemente correlacionados a políticas públicas, minorias, democracia, igualdade e solidariedade social, valores mais condizentes com uma sociedade plural e transdisciplinar como a dos dias atuais.

Apresentou-se, em seguida, estudo da atuação do Ministério Público conforme a *terceira onda* renovatória, ainda predominante nos dias atuais, como uma abordagem mais ampla do acesso à justiça numa concepção articulada entre as três ondas, com utilização de métodos alternativos aos tradicionais de resolução de conflitos. Buscou-se demonstrar que a resolutividade institucional constitui o grande instrumento do Ministério Público para ampliar o acesso à justiça de forma alternativa ao tradicional acesso ao Poder Judiciário, simbolizando também eficiente canal para fortalecimento da democracia e efetiva resolutividade de questões primordiais para a própria sociedade. Delimitou-se a resolutividade do Ministério Público, demonstrando que a atuação extrajudicial visando efetivar os direitos e o acesso à justiça simboliza o Ministério Público em sua faceta mais relevante. Os instrumentos extrajudiciais foram estudados como instrumentos de atuação do Ministério Público resolutivo, defendendo-se a prioridade da utilização destes na tutela dos direitos de grupo para que o Judiciário seja realmente um espaço excepcional de atuação ministerial. Foram definidos e explicados os principais instrumentos, tais como inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendação, audiências públicas e atendimento ao público. A audiência pública

foi abordada como instrumento resolutivo por excelência, considerando-se seu caráter de resolutividade quanto ao reforço da participação popular para o fortalecimento democrático da própria instituição e para a organização e melhoria da vida em comunidade. O atendimento ao público também foi listado como instrumento de resolutividade ministerial, embora não seja comumente denominado como método extrajudicial de conflitos, sendo abordado doutrinariamente com a devida importância apenas por Mazzilli (2013).

Por fim, no último capítulo foram apresentadas perspectivas para consolidar o Ministério Público resolutivo, apontando-o como nova identidade institucional a ser definitivamente assumida pelos membros e servidores num novo esforço para fortalecer a instituição. Inicialmente, foram apresentados exemplos de atuação resolutiva no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, com o fim de demonstrar a amplitude e a eficácia dessa atuação, que abarca temas como igualdade racial, inclusão social, saúde pública, educação, meio ambiente, idosos, deficientes, entre outros, e exige, por sua própria complexidade, resoluções diferenciadas da atuação eminentemente processual do *parquet*. Buscou-se demonstrar que a consolidação do Ministério Público resolutivo perpassa a aproximação da instituição com a sociedade civil ou capital social, passando a instituição a desempenhar papel de articuladora entre a democracia representativa e a democracia participativa ou entre os indivíduos e o próprio Estado, compreendido, nos dizeres de Santos (2010), como *novíssimo movimento social*.

Propôs-se que o Ministério Público atue, sob o enfoque resolutivo, como facilitador do empoderamento do indivíduo mediante ações dialógicas. Esse atuar visa que o indivíduo alcance sua autonomia e torne-se também ator no que se refere à participação para a tutela dos direitos de grupo e do regime democrático, na instância institucional do Ministério Público, como parceiro da instituição. As proposições basearam-se nos estudos de Freire (2014), para quem o ator político há de tornar-se também educador, em sentido amplo, assim como na proposta de Almeida, Soares Júnior e Gonçalves (2006) quanto à função pedagógica a ser desempenhada pelo Ministério Público com o fim de fomentar a participação cidadã.

Buscou-se demonstrar que o Ministério Público resolutivo, em faceta humanista, deve trabalhar no sentido de empoderar o indivíduo, estimulando-o à reflexão e ação para que alcance a sua própria autonomia e, desse modo, ultrapasse os limites da democracia representativa atingindo a democracia participativa, no seio de sua comunidade. Partindo do pressuposto de que o engajamento político e a participação democrática não são valores natos do indivíduo, mas sim valores construídos socialmente, atribuiu-se ao Ministério Público a importância de utilização dos instrumentos de resolutividade, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta ou as audiências públicas, com o fim de entregar a palavra, em sentido de *práxis*, aos indivíduos para que estes (re)conquistem o direito de construir sua própria história, exigindo-se até mesmo do poder público todas as adequações necessárias para um efetivo acesso à justiça e para a realizabilidade dos direitos difusos e coletivos.

Advogando em favor da dialogicidade para resolução de questões tão complexas como as tratadas nos direitos de grupo, defendeu-se não ser possível enquadrar os instrumentos a serem utilizados pelo Ministério Público numa lista pré-fixada com formalismos correlatos aos formalismos de um processo judicial. Por fim, abordou-se a questão da formação dos juristas, que, desde o predomínio do positivismo, separaram-se da função política anteriormente desempenhada. Buscou-se demonstrar que se exigirá deles perfil mais humano, político e social diante das novas atribuições ministeriais a serem desempenhadas por aqueles que optarem por exercer a carreira no Ministério Público.

Como complemento à discussão sobre o novo perfil do Ministério Público, realizou-se levantamento e análise do conteúdo das provas aplicadas na primeira etapa dos concursos realizados nos últimos cinco anos para o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, objetivando-se verificar a abordagem de questões referentes à tutela dos direitos de grupo e priorização de atuação resolutiva ou extrajudicial.

Espera-se que o presente estudo contribua para o diálogo sobre a atuação do Ministério Público no que tange à tutela dos direitos de grupo e do regime democrático, de forma resolutiva e, concomitantemente, fortaleça a *práxis* ministerial

impondo um atuar mais humano e dialógico, voltado para empoderar o indivíduo para a participação democrática.

Por fim, considerando-se os limites da pesquisa e a característica contínua da investigação científica, apresentam-se considerações finais com a certeza de que o presente debate é apenas o início de uma grande transformação institucional sob o enfoque do acesso à justiça.

## 2 MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

A Constituição da República de 1988 formou-se como fruto da participação de considerável número de representantes da sociedade civil. Após um intenso trabalho, a versão final foi aprovada e, em 5 de outubro de 1988, promulgou-se a Constituição. Essa Carta aproximou-se mais das reais funções de uma Constituição, passando a operar como instrumento de limitação e de controle de poder com o fim de manter a estabilidade institucional no país (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 72).

Pode-se considerar esta Constituição, denominada *Constituição Cidadã* na famosa expressão de Ulysses Guimarães, como a mais democrática e avançada em nossa história constitucional. Conforme salienta Silva (2004, p. 89): “É um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial”.

Com a Constituição da República de 1988, atendendo a um histórico nacional de lutas, (re)inicia-se um (verdadeiro) projeto democrático, impondo profundas mudanças no seio político e social do país. A inserção da expressão *Estado Democrático de Direito* no texto constitucional, todavia, não fez consolidar, por si só, a democracia. “O Estado constitucional democrático de direito é um ponto de partida e nunca um ponto de chegada” (CANOTILHO, 1999, p. 34).

Apenas a própria sociedade poderá desenvolver e aperfeiçoar o projeto de democracia adotando práticas democráticas em todas as instâncias e instituições. A democracia é exigente: uma luta diária e constante que não pode desprezar o esforço de cada indivíduo e de todas as instituições.

Na linha de que a democracia representa um processo em evolução, Oliveira (2006, p. 14) afirma que:

[...] a Constituição do Estado Democrático de Direito deve ser compreendida, fundamentalmente, da perspectiva de um processo constituinte permanente de aprendizado social, de cunho hermenêutico-

crítico, aberto ao longo do tempo histórico, que atualiza, de geração em geração, o sentido performativo do ato de fundação em que os membros do povo se comprometem, uns com os outros, com o projeto de construção de uma república de cidadãos livres e iguais.

Alinhado a esse projeto democrático e com o fim de construir uma sociedade livre, justa e solidária, o constituinte de 1988 dispôs o Ministério Público em seção própria na CR/88. A partir daí, o Ministério Público tornou-se uma das principais instituições de apoio aos cidadãos na engrenagem desse projeto, incumbindo-lhe a tutela dos direitos de grupo<sup>1</sup> e a defesa do próprio regime democrático.

Em termos constitucionais, ergueram-se as bases para a instituição consolidar-se. O Ministério Público foi totalmente remodelado nesse texto afastando-se do Poder Executivo, em termos de atuação, e aproximando-se da própria sociedade. O esforço desenvolvido por seus membros logrou êxito, e a instituição que teve berço na representatividade dos direitos do próprio Estado soberano renasceu alinhada à tutela dos direitos mais expressivos da sociedade nos dias atuais. Conforme visto a seguir, referidas bases iniciaram-se, na realidade, em textos infraconstitucionais do período de transição democrática.

No período ditatorial, o Ministério Público foi fortalecido pelo Poder Executivo não para o exercício de funções democráticas, mas sim para auxiliar na manutenção do poder, a despeito dos direitos dos cidadãos. Todavia, com o fortalecimento do Ministério Público e a hipertrofia do Poder Executivo, os integrantes mais ilustres da instituição perceberam a imprescindibilidade de revestir a instituição com caráter mais democrático e passaram a apresentar trabalhos em congressos, simpósios e outros eventos, propiciando uma conscientização extensa, nessa linha, no âmbito da própria instituição (SAUWEN FILHO, 1999, p. 165).

O fortalecimento dos membros quanto a ideais democráticos deveu-se também à legislação infraconstitucional do período antecedente à elaboração da Constituição da República de 1988, conforme já afirmado, especialmente à Lei Complementar nº 40, à Lei nº 6.938/81 e à Lei nº 7.347/85.

---

<sup>1</sup> Utiliza-se a expressão “direitos de grupo” neste trabalho abarcando os direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis, o que será detalhado posteriormente. Doutrinariamente, encontram-se diversas expressões com referência a esses direitos, tais como “direitos coletivos em sentido lato”, “direitos transindividuais”, “direitos metaindividuais”, “direitos de dimensão coletiva”.



Em 1981, editou-se a Lei Complementar nº 40/81 (primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). Nessa lei, o Ministério Público foi definido como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado”.

Para Meireles (1984, p. 207), a referida norma foi resultado de campanhas de esclarecimento e persuasão dos representantes do Ministério Público perante o Parlamento Nacional, em Brasília. E realmente, a nova redação do art. 96, com fulcro na Emenda Constitucional nº 7/77, que impingiu a criação da referida lei, como já demonstrado, foi fruto de conquista dos membros, “que adveio do trabalho das associações estaduais de Ministério Público, em busca de um perfil nacional da instituição” (MAZZILLI, 2014, p. 54).

Os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade, já previstos no art. 28 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/41), foram consagrados expressamente na Lei Complementar nº 40/81, associados ao princípio da autonomia funcional. Além disso, estabeleceu-se a promoção da ação penal pública e da ação civil pública como funções institucionais do Ministério Público.

A referida Lei Complementar assegurou, ainda, outros benefícios aos membros, como regime jurídico funcional especial e garantia de mesmo tratamento dispensado ao membro do Poder Judiciário onde estejam atuando, assegurando-lhes assento à direita dos juízes (MEIRELES, 1984, p. 208).

Não bastasse referência expressa aos princípios institucionais e aos benefícios assegurados a seus membros, o Ministério Público teve reconhecida, pela Lei Complementar nº 40/81, a competência de requisição e notificação, representando “o ponto de partida para investigações ministeriais independentes” (MAZZILLI, 2014, p. 49).

Veja-se, portanto, que a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público marcou o início da construção do Ministério Público como instituição independente, antes mesmo da redemocratização do país, quando ele ainda permanecia à sombra ou ao lado do Poder Executivo, durante o regime autoritário.

Com a edição da Lei Federal nº 6.938/81, denominada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, legitimou-se o Ministério Público para propor ações coletivas na tutela do meio ambiente. Esta lei representa, até a atualidade, um dos principais instrumentos legislativos da atuação ministerial na tutela dos direitos difusos.

Nos termos da referida lei, o Ministério Público detém a exclusividade da ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º), o que representou, à época, uma grande inovação, inclusive pelo novo instrumento processual criado para este fim, denominado “ação civil pública”.

Para Arantes (2002), a evolução institucional do Ministério Público, ocorrida à época, foi fruto de *voluntarismo político* de promotores e procuradores, tendo se iniciado com a ampliação das hipóteses de atuação por intermédio da legislação infraconstitucional, consolidando-se com o texto da Constituição da República de 1988. Explica Arantes (2002, p. 20):

Através da noção de voluntarismo político, queremos destacar a dimensão endógena desse processo de transformação do Ministério Público e demonstrar que seu êxito decorreu da ação deliberada e consciente de seus próprios integrantes, sustentada por uma avaliação peculiar da sociedade e do Estado no Brasil e animada por uma concepção ideológica do seu papel político nesse contexto.

O reforço institucional, como fruto do trabalho e da ideologia dos próprios representantes do Ministério Público, que se fizeram posicionar frente ao Parlamento na luta para trazer a instituição para seu verdadeiro papel democrático, é evidente. É até mesmo bela a narrativa desse desenvolvimento, que se iniciou com a luta pela conquista de direitos à classe, fortaleceu-se e prosseguiu na luta por reconhecimento da instituição, em benefício da própria sociedade.

Posteriormente, em 1985, editou-se a Lei Federal nº 7.347/85 (LACP) incluindo o Ministério Público no rol dos legitimados para a tutela de interesses difusos e coletivos. Essa legislação se tornou, no decorrer dos anos, um dos principais instrumentos jurídicos da atuação do *parquet*, revestindo-o de um caráter menos criminal.

Para Jatahy (2006, p. 37):

Nessa nova fase, o membro do Ministério Público passa a atuar como verdadeiro advogado da sociedade, na proteção a interesses transindividuais e na qualidade de indutor da transformação social [...].

Em síntese, a LACP inovou quanto à tutela dos direitos difusos listando-os em rol *numerus clausus*, quais sejam: a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Ademais, estabeleceu legitimação concorrente e disjuntiva para a propositura da ação civil pública (art. 5º) e tratou da instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público (art. 8º, § 1º).

Embora seja evidente o avanço obtido com essa legislação quanto ao aprofundamento do acesso à justiça, para Arantes (2002, p. 75), conforme a tese de *voluntarismo político*, a aprovação da referida lei foi fruto de *lobby* dos representantes do Ministério Público, servindo para manter um cabresto na população.

Disserta Arantes (2002, p. 75):

Mas que a Lei finalmente aprovada, depois de intervenções precisas do *lobby* do Ministério Público, fortaleceu ainda mais a relação tutelar entre a instituição e a suposta sociedade civil frágil, também não cabe dúvida. [...] E, se, antes da lei, essa sociedade já inspirava “cuidados paternos”, daí para frente sua alegada “hipossuficiência” será reafirmada por meio da menção recorrente ao fato de que “mais de 90%” das ações civis são patrocinadas pelo Ministério Público, uma “prova” do absentismo judicial das associações que só poderia ser explicado por causas sociológicas “profundas” – segue o argumento. Ou seja, causa e consequência se reforçam num discurso imbatível: uma sociedade civil incapaz requer um Ministério Público forte e o Ministério Público deve ser forte porque a sociedade civil é incapaz.

Sabe-se e adota-se no presente trabalho, o que será posteriormente detalhado, que o ideal seria uma atuação do Ministério Público aliada ao *empoderamento*<sup>2</sup> do

<sup>2</sup> *Empoderamento* é tradução do termo inglês *empowerment*. No original: “**Empower** verb [often passive] 1- (formal) to give sb the power or authority to do sth AUTHORIZE: *The courts were empowered to impose the death sentence for certain crimes.* 2- to give sb more control over their own life or the situation they are in: *The movement empowered women and gave them confidence in themselves.* **Empowerment** noun: *the empowerment of the individual.*” (EMPOWER, 2000) Tradução nossa: “**Empoderar** verbo frequentemente passivo. Sentido 1 (formal) dar a alguém o

indivíduo. Porém, não se pode afastar o caráter histórico dos homens “como seres que estão sendo, como seres inacabados, inconclusos em e com uma realidade que, sendo histórica também, é igualmente inacabada” (FREIRE, 2014, p. 112).

No país, os direitos de grupo, reconhecidos inicialmente pelas leis federais nº 6.938/81 e nº 7.347/85,<sup>3</sup> não foram acompanhados de um amadurecimento *pari passu* da sociedade ou da autonomia dos indivíduos quanto à capacidade de luta por seus próprios direitos. Pelo contrário: o reconhecimento desses direitos encontrou uma sociedade hipossuficiente para tutelá-los, principalmente em razão da inexistência de democracia nesse período histórico.

Entende-se que Arantes (2002, p. 29) desconsiderou o momento histórico, ao dissertar que a mesma força que agiu para o reconhecimento dos direitos de grupo qualificou os indivíduos como incapazes de sua tutela. Esclarece o autor:

Eis, portanto, os termos do grande paradoxo que caracteriza a evolução recente do direito brasileiro: o mesmo processo que, nos anos de 1970 e 1980, levou à maior de todas as rupturas no princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional, com o reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos conflitos, qualificou a sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de agir em defesa de seus próprios direitos. (ARANTES, 2002, p. 29)

É importante salientar que a previsão dos referidos direitos foi resultado de um movimento mundial com o fim de ampliar o acesso à justiça. Além disso, a tutela deles não coube somente ao Ministério Público, sendo muitos os legitimados.

Reconhecer novos direitos em textos legislativos, tais como os mencionados, e permitir o seu exercício – em termos judiciais ou extrajudiciais – aos próprios indivíduos, seria, à época, incorrer no sério risco de repetir erros do passado. A Constituição de 1824, primeiro texto constitucional do Brasil, já simbolizava esse

---

poder ou a autoridade para fazer algo, sinônimo de autorizar Ex.: *A Corte foi empoderada a impor a sentença de morte para alguns crimes.* Sentido 2 – dar a alguém mais controle sobre sua própria vida ou sobre a situação na qual está Ex.: *O movimento ativamente empoderou mulheres e deu a elas autoconfiança.* **Empoderamento** (substantivo) O empoderamento do indivíduo”.

<sup>3</sup> No Brasil, a tutela dos direitos coletivos remonta à Constituição de 1934, mediante a previsão a Ação Popular. Posteriormente, esta ação foi retirada do texto constitucional de 1937, retornando à Constituição de 1946. Em 1965, publicou-se a Lei nº 4.417 regulamentando a ação popular, a qual ainda se encontra em vigor com ampliação de seu objeto pela Constituição da República de 1988 (art. 5º, LXXIII), como instrumento processual a ser utilizado por qualquer cidadão em defesa da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

paradoxo ao reconhecer fartos direitos civis e políticos e, por outro lado, permitir os privilégios da nobreza e o regime escravocrata, entre outros.

Disposto em seção própria, no capítulo IV, “Das funções essenciais à Justiça”, o Ministério Público alcançou *status* de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CR/88). A independência funcional, a unidade e a indivisibilidade foram-lhe asseguradas a título de princípios institucionais (§ 1º do art. 127, CR/88), de modo que, num único artigo, reuniram-se os principais elementos para, numa sociedade democrática, se (re)desenhar o Ministério Público.

Para compreender a extensão e magnitude da mudança institucional na Constituição da República de 1988, torna-se indispensável atrelar a leitura do art. 129 à do art. 127, considerada a *cláusula-mãe* do Ministério Público, e alinhá-la, também, ao art. 1º da CR/88, o qual estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (ALMEIDA in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 116).

Atribuiu-se, ainda, ao Ministério Público, entre outras funções institucionais, o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, assim como a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos (art. 129, II e III, CR/88).

As concepções antigas de um órgão do Poder Executivo de apequenada atuação na defesa do patrimônio público e social, na tutela dos interesses transindividuais e na fiscalização dos poderes públicos ficaram obsoletas frente ao novo perfil do Ministério Público (MAZZILLI, 2013, p. 178).

Tamanha alteração constitucional impôs uma nova *práxis* ao Ministério Público, refletindo-se senão no abandono, no remontar do *pensar* e *agir* institucionais até então dominantes que, conforme já visto, já vinham se modificando gradualmente na legislação infraconstitucional e no seio da própria instituição. Tais mudanças

ramificaram-se por toda a estrutura institucional, culminando em práticas inovadoras e propulsionando o nascer do Ministério Público resolutivo.

O Ministério Público resolutivo, no entendimento de Goulart (1998), deve ser uma instituição independente do Poder Judiciário e capaz de resolver, prioritariamente, em seu próprio âmbito institucional, as questões trazidas pela sociedade. Tais questões estão umbilicalmente ligadas aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, tais como o meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, patrimônio público, infância e juventude, idosos, deficientes e comunidades indígenas, entre outros. Concomitantemente, estão também ligadas à atuação do *parquet* como agente político quanto à efetivação do acesso à justiça, sobretudo no *enfoque* do acesso à justiça, referentemente ao exercício da tutela de referidos direitos.

Considerando-se a importância da alteração constitucional no estudo do Ministério Público resolutivo, as principais disposições constitucionais da CR/88 referentes à instituição, em seu perfil democrático, serão analisadas a seguir. Posteriormente, analisar-se-á a evolução da tutela dos direitos de grupo no ordenamento jurídico brasileiro, sob o *enfoque* do acesso à justiça, demonstrando o cerne da atuação resolutiva do Ministério Público.

## **2.1 Novo perfil do Ministério Público**

### ***2.1.1 Ministério Público: essencial à função jurisdicional do Estado***

Em análise do texto constitucional, observa-se a disposição acerca do Ministério Público no capítulo denominado “Das funções essenciais à justiça” como essencial à “função jurisdicional do Estado”. Sabe-se que referidas expressões não são sinônimas e que o texto constitucional não traz palavras sem razão com o fim de serem despropositadamente desconsideradas quando da aplicação do Direito. O texto não existe numa *textitude* metafísica; o texto é inseparável de seu sentido e, por isso, interpretá-lo é aplicá-lo, sendo impossível cindir interpretação de aplicação (STRECK, 2011, p. 219).

A justiça, denominada em regra como virtude, volta-se para o estado de equilíbrio. Visa aos outros e não ao próprio sujeito. Estando intimamente ligada à ideia de proporcionalidade, foi representada, na Grécia, pela deusa Têmis segurando uma balança, de olhos vendados. Modernamente, essa deusa vem sendo representada sem as vendas, “significando a justiça social, para qual o meio em que se insere o indivíduo é tido como agravante ou atenuante de suas responsabilidades” (GRIMAL, 1997, p. 435). Ou seja, em termos representativos também se percebe evolução no sentido de justiça.

Como a predominância de vantagem pessoal significa o oposto de toda manifestação de justiça (COMPARATO, 2006, p. 2006), depreende-se da *função essencial à justiça* um olhar sobre as necessidades dos outros indivíduos, sobressaindo-se a atuação do Ministério Público.

No mesmo sentido, o ensinamento de Aristóteles (1973, p. 329):

A justiça é uma espécie de meio-termo, porém não no mesmo sentido que as outras virtudes, e sim porque se relaciona com uma quantia ou quantidade intermediária, enquanto a injustiça se relaciona com os extremos. E justiça é aquilo em virtude do qual se diz que o homem justo pratica, por escolha própria, o que é justo, e que distribui, seja entre si mesmo e um outro, seja entre dois outros, não de maneira a dar mais do que convém a si mesmo e menos ao seu próximo (e inversamente no relativo ao que não convém), mas de maneira a dar o que é igual de acordo com a proporção; e da mesma forma quando se trata de distribuir entre duas outras pessoas.

Daí se vislumbra a amplitude do Ministério Público no texto constitucional e, por conseguinte, a responsabilidade da instituição quanto à promoção da justiça, em sentido amplo, e não só quanto à escorreita função jurisdicional no Estado Democrático de Direito. Ser essencial à justiça é assumir o compromisso de promovê-la, o que significa, em apertada síntese, reduzir ou eliminar desigualdades, reconhecer e promover direitos e, principalmente, viabilizar o acesso à justiça, que compreende o acesso ao Poder Judiciário, mas não se restringe a este.

Neste estudo, na linha de *essencial à justiça*, adota-se o Ministério Público como agente constitucionalmente competente e habilitado por efetivar o acesso à justiça em sua concepção ampla. “Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e

compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71). Inclui a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, sobretudo quanto à tutela dos direitos sociais e individuais indisponíveis, priorizando uma atuação democrática e resolutiva, sem restringir-se aos limites tradicionais do Judiciário.

No âmbito de *essencial à função jurisdicional do Estado*, o Ministério Público assume, concomitantemente, a vocação de impulsionar o Poder Judiciário e o compromisso de auxiliar no aperfeiçoamento da atividade jurisdicional. Trabalhando alinhado ao ideal de descongestionar o referido Poder, sem negar o reconhecimento de direitos, o Ministério Público desempenha papel fundamental para que a prestação jurisdicional seja mais eficaz. O desempenho dessa função implica o auxílio do trabalho desenvolvido pela máquina judicial, de forma a facilitar a produtividade, eficiência e eficácia, sobretudo nas questões relativas à tutela dos direitos de dimensão coletiva.

Afirmar que o Ministério Público é essencial à jurisdição é, pois, proclamar que a participação da instituição no fortalecimento da democracia dá-se mediante a representação dos interesses sociais fundamentais perante a jurisdição (MORAES in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 137). Ao representar esses interesses, o Ministério Público aperfeiçoa sua missão institucional perante o Poder Judiciário.

Ao contrário do Judiciário, imparcial, o Ministério Público será sempre parcial quanto à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Atuando com dinamismo, “estendendo sua ação a todas as molas, a todos os escaninhos da máquina estatal” (RODRIGUES, 1999, p. 34), não há dúvidas de que o Ministério Público obterá êxito em resguardar e fazer prevalecer o interesse público, em todas as instâncias do Poder, sendo, portanto, *essencial à justiça e à função jurisdicional do Estado*.

No entendimento de Mazzilli (2013), a expressão *essencial à função jurisdicional do Estado* é incorreta se considerada em valor absoluto. Segundo o doutrinador:



De um lado, tal referência diz menos do que deveria, pois o Ministério Público tem inúmeras funções exercidas independentemente da prestação jurisdicional [...]. De outra parte, e paradoxalmente, aquela referência diz mais do que deveria, pois o Ministério Público não oficia em todos os feitos submetidos à prestação jurisdicional [...]. (MAZZILLI, 2013, p. 41-42)

Realmente, a atuação do Ministério Público não se reduz aos limites da função jurisdicional do Estado, conforme já salientado. Ao contrário, em termos de tutela dos direitos de grupo, a atuação ministerial é expressiva no âmbito extrajudicial, sobretudo no viés resolutivo, mesmo sendo o Ministério Público o principal autor de ações civis públicas.<sup>4</sup>

E mesmo no plano jurisdicional do Estado, impor-se-á a presença ministerial apenas em determinadas hipóteses. No âmbito criminal, a titularidade da ação é, em regra, do Ministério Público, cabendo à vítima atuar apenas nas ações privadas ou nas ações públicas, em havendo inércia do *parquet*. Porém, no âmbito cível, a titularidade das mais variadas espécies de ações não é exclusiva do Ministério Público.

Nas hipóteses de tutela dos direitos de grupo, a atuação ministerial ocorrerá conforme as normas do microssistema de processo coletivo e nas ações civis o Ministério Público intervirá em alguns feitos conforme as normas do Código de Processo Civil. Para Rodrigues (1999), essa intervenção processual deveu-se inicialmente à ignorância dos juízes feudais. É o que se depreende abaixo:

A intervenção do MP nos processos cíveis teve origem na ignorância dos juízes feudais, que sentiram a necessidade dos pareceres e conselhos de homens versados no conhecimento da lei, delegados dos senhores feudais e seus procuradores. Tal ingerência continua a ser necessária mais tarde quando os cargos judiciais se tornam hereditários, porque os juízes eram também desconhecedores do direito e da prática forense, carecendo, portanto, dum consultor legal. (RODRIGUES, 1999, p. 152)

---

<sup>4</sup> Conforme dados publicados pelo Conselho Nacional do Ministério Público referentes ao ano de 2014, consoante o quadro 7 – área extrajudicial: inquéritos civis e procedimentos preparatórios – no âmbito dos Ministérios Públicos dos estados e do Ministério Público do Distrito Federal foram instaurados 256.423 inquéritos civis e procedimentos preparatórios. Foram arquivados 149.915, sendo 9665 com celebração de TAC e 140.250 sem TAC. O número de recomendações e TAC também é expressivo, sendo 7.149 recomendações e 10.596 TACs (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015a, p. 45).

A intervenção do Ministério Público no processo civil sempre foi alvo de discussão doutrinária. Não há dúvidas, contudo, de que a intervenção estabelecida no art. 82, do Código de Processo Civil (CPC), prevê hipóteses de atuação obrigatória (incisos I e II, e primeira parte do inciso III) e de atuação discricionária (segunda parte do inciso III),<sup>5</sup> já que, nos termos da Lei de Organização Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93, art. 26, VII) (BRASIL, 1993) e da doutrina, incumbe ao *parquet*, com exclusividade, aferir a existência de interesse público apto a legitimar a atuação ou intervenção no processo civil.

Há que se ressaltar que o interesse público justificador da atuação do Ministério Público, no âmbito discricionário a ser exercido por seus agentes, obviamente com lastro na legislação constitucional e infraconstitucional, é o *interesse primário* e, após o texto constitucional de 1988, desde que haja indisponibilidade devido ao caráter social.

O termo *essencial à função jurisdicional do Estado* deve ser compreendido, portanto, com as ressalvas acima. A atuação do Ministério Público definitivamente não é imprescindível em todos os feitos judiciais.

Neste trabalho, como essencial à função jurisdicional e também à Justiça, o Ministério Público configura-se como instituição resolutiva que almeja, prioritariamente, resolver as questões ligadas aos direitos de grupo em sua própria instância institucional e que impõe movimento à máquina jurisdicional, com o fim de promover a justiça, apenas se esgotadas as possibilidades alternativas. Para tanto, no âmbito jurisdicional, vale-se da propositura de ações, principalmente ações civis públicas e execuções, assim como da interposição de recursos processuais. E no âmbito extrajurisdicional, vale-se de instrumentos tais como o inquérito civil, recomendações, termos de ajustamento de conduta, atendimento ao público, audiência pública e outros. Não por acaso, o Ministério Público foi denominado pelos

---

<sup>5</sup> “Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir: I- nas causas em que há interesses de incapazes; II- nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade; III- nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte (Redação dada pela Lei 9.415, de 23.12.1996)”. (BRASIL, 1973)

franceses como *magistrature débout* ou magistratura de pé, configurando-se no Brasil como instituição peculiar na tutela dos direitos de grupo.

### **2.1.2 O Ministério Público como instituição permanente**

Outro aspecto da Constituição da República de 1988 que merece destaque no que se refere ao Ministério Público é que este foi alçado a instituição permanente, sendo vedada, portanto, sua retirada do texto. Embora esta característica já estivesse presente na Lei Complementar federal nº 40/81, em seu art. 1º (BRASIL, 1981), a inovação e evolução são indiscutíveis, em termos constitucionais.

Considerando-se que o Ministério Público tem o dever de defender o regime democrático, disposto como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, incisos II e IV, da CR/88, é inquestionável também que a própria instituição é cláusula pétrea, estando protegida do poder reformador da Constituição (ALMEIDA in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 128). O poder constituinte originário vetou a possibilidade de supressão ou derivação da instituição ministerial por parte do constituinte derivado ao afirmar que o Ministério Público possui caráter de instituição permanente; pois se assim não o fizesse, permitiria formas indiretas de burlar uma “cláusula pétrea implícita e heterotópica” (MAZZILLI, 2014, p. 118).

Em sentido contrário, Rodrigues (1999, p. 51) afirma que o elemento “permanência” já está contido no conceito de “instituição” e que, por isso, o constituinte foi tautológico ao dispor que o Ministério Público é uma instituição permanente.

Já no entendimento de Chaves (2012), essa permanência foi estabelecida constitucionalmente porque a instituição é representante do povo e, por isso, essencial à democracia. O autor propõe uma nova compreensão sobre o Ministério Público afirmando que:

[...] o Ministério Público é uma Instituição como o próprio Estado. Portanto, não representa o Estado ou um suposto interesse coletivo. O Ministério Público é uma instituição popular e permanente. (CHAVES, 2012, p. 67)

Embora esse entendimento seja utilizado para embasar a tese de que qualquer do povo pode participar do procedimento penal porque a legitimação apenas do Ministério Público, no âmbito criminal, é excludente e antidemocrática (CHAVES, 2012, p. 199); concorda-se que a permanência da instituição, conforme disposta no texto constitucional, seja realmente devida à sua aproximação com a sociedade, na tutela dos direitos que lhe são mais sagrados, entre estes, a própria democracia.

É importante destacar que, à época da elaboração do texto constitucional de 1988 e do retorno do regime democrático, havia uma força institucional no seio interno do Ministério Público, conforme já salientado. Munidos dessa força, os membros foram capazes de contribuir na Comissão de Estudos Constitucionais, denominada “Comissão de Notáveis”, a qual elaborou um anteprojeto de Constituição denominado “Anteprojeto Afonso Arinos”.

Por essa ocasião, os membros do Ministério Público se mobilizaram e realizaram o 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público, em Curitiba-PR, do qual resultou a Carta de Curitiba, “primeiro texto nacional de consenso sobre a Instituição” (SAUWEN FILHO, 1999, p. 183).

Não bastasse isso, em 1987, ocorreu o VII Congresso Nacional do Ministério Público, em Belo Horizonte, Minas Gerais. Nesse evento aprovou-se um trabalho do doutrinador Hugo Nigro Mazzilli, recomendando o apoio da instituição à Assembleia Nacional Constituinte conforme os princípios firmados na Carta de Curitiba e a intermediação da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) em havendo necessidade de aperfeiçoamento do texto (SAUWEN FILHO, 1999, p. 184).

A CONAMP elaborou e enviou um questionário aos membros do Ministério Público. Embora apenas 977 questionários hajam sido respondidos, entre os 5.793 enviados, (SAUWEN FILHO, 1999, p. 172), a Confederação visava colher subsídios quanto às novas atribuições e funções a serem delineadas para o Ministério Público na Constituição de 1988.

Entende-se que, no momento histórico da promulgação da CR/88, havia um sentimento nacional não apenas de restabelecimento da democracia, mas também de manutenção da ordem democrática, com o fim de impedir movimentos futuros correlatos à ditadura. Desse modo, o constituinte de 1988 não se contentou com o reconhecimento de novos direitos, criando também instrumentos para efetivá-los e para consolidar a democracia, motivo pelo qual o Ministério Público foi disposto como instituição permanente.

### **2.1.3 O cerne do Ministério Público resolutivo**

Ultrapassadas as explicações quanto à função essencial da justiça, à função jurisdicional do Estado e à permanência do Ministério Público na Constituição da República de 1988, avança-se para a análise conjunta das principais incumbências constitucionais da instituição: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Encontra-se aqui o cerne do Ministério Público resolutivo.

O Ministério Público resolutivo originou-se de sua separação doutrinária em dois modelos: o demandista e o resolutivo (GOULART, 1998). O uso dessa expressão pressupõe o Ministério Público como uma instituição que “consiga efetivamente resolver as questões que lhe são postas pela sociedade” (GOULART, 1998, p. 112), como instância preferencial para a tutela dos direitos de grupo.

Para Sadek (2009b), os dois modelos de Ministério Público são separados no tipo “tradicional” – voltado para a prioridade da atuação penal, o qual não exige maiores descrições – e no tipo “novo”, que, “ao contrário, é mais difícil de ser caracterizado, exatamente por encontrar-se em processo de construção, ou mais precisamente de expansão” (SADEK, 2009b, p. 8).

Apoiando-se em Sadek (2009b), considera-se, nesta pesquisa, que o Ministério Público encontra-se em **processo de construção** (grifo nosso). Decorridos mais de vinte anos da promulgação da Constituição da República de 1988, pode-se afirmar que o Ministério Público resolutivo ainda está em processo de consolidação na ordem jurídica nacional.

A expressão democrática para qualificar o Estado necessita que todos os valores da democracia, tais como igualdade e dignidade da pessoa humana, se propaguem para os elementos constitutivos do Estado e também para a ordem jurídica (JATAHY, 2006, p. 67). Por isso, o Ministério Público assume importância indiscutível quanto à incumbência de defesa do regime democrático e da ordem jurídica.

Ao assumir tais incumbências, a instituição aproxima-se da sociedade e afasta-se definitivamente da representação dos interesses do Poder Executivo. Mesmo permanecendo vinculado ao Poder Executivo em termos estruturais de carreira, almeja atingir, a partir da CR/88, os fins sociais do Estado, deslocando-se da *sociedade política* para a *sociedade civil*.

O Ministério Público passou a ocupar lugar de destaque não só na ordem jurídica como no cenário nacional, passando os membros a atuarem como atores políticos relevantes. “Poucas vezes – se alguma – presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alçando-se para o centro dos refletores” (SADEK, 2009b, p. 3).

Nessa linha, salienta Machado (1999, p. 160):

[...] notadamente a Constituição de 1988, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, impulsionaram, por assim dizer, uma espécie de “*libertação institucional*” do Ministério Público brasileiro, que se desvincula assim, e cada vez mais, do arcabouço repressivo do Estado para assumir plenamente sua destinação constitucional de agente político dos interesses da sociedade civil organizada.

Os membros do Ministério Público devem exercer suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, visando resgatar a cidadania e efetivar os valores democráticos fundamentais. Nesse sentido, o Ministério Público resolutivo representa um canal fundamental para o acesso da sociedade a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa* (ALMEIDA; PARISE in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 263).

As defesas do regime democrático e da ordem jurídica são, pois, incumbências constitucionais indissociáveis para o Ministério Público resolutivo. Sob o plano de fundo da democracia, a atuação ministerial passa a visar à igualdade social, à proporcionalidade e aos princípios de justiça desconsiderados pelo Estado Liberal de Direito, não intervencionista e eminentemente individualista; por outro lado, não se restringe à entrega de prestações positivas aos indivíduos, característica predominante no Estado Social de Direito.

Indissociável, também, do cerne do Ministério Público resolutivo, é a tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Referidos interesses alcançaram importância indiscutível no texto constitucional de 1988 e, ao contrário do que ocorreu em outros momentos históricos do país, não permaneceram como letra fria da lei, mas infiltraram-se nas instituições promovendo mudanças estruturais.

Afirma-se que o cerne do Ministério Público resolutivo está umbilicalmente ligado a estas incumbências constitucionais, porque a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais, por sua própria complexidade, impõe uma *práxis* diferenciada no seio da instituição.

A própria CR/88, objetivando uma atuação diferenciada do *parquet*, enumera entre as funções do Ministério Público: promover as medidas necessárias ao zelo pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública, promover o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos assim como exercer outras funções compatíveis com sua finalidade (art. 129, II, III, VI, VIII e IX) (BRASIL, 1988), não se vislumbrando aí cunho exclusivamente jurisdicional.

Nessa linha salienta Rodrigues (in LOPES; JATAHY, 2012, p. 93):

A fatia de atribuições extrajudiciais (um rol sempre crescente) tem obrigado a instituição a adotar uma postura assumidamente pró-ativa e resolutiva, em que passa a concentrar seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas comunitários. Ao invés de reagir contra incidentes ou fatos consumados (que em boa parte das vezes não encontram uma solução adequada com a submissão judicial), o MP passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas em conjunto com a comunidade.

Obviamente que referida *práxis* demanda aperfeiçoamento, sobretudo considerando-se que, em termos de evolução de práticas institucionais, passou-se um tempo relativamente curto desde a promulgação do texto constitucional e o redesenho do Ministério Público. Todavia, não se pode negar que a própria Constituição de 1988, entre outros êxitos, possibilitou o nascer do Ministério Público resolutivo, que já vinha sendo desenhado em alguns textos infraconstitucionais e no próprio *sentir* dos membros da instituição.

O trabalho desempenhado pelo Ministério Público na tutela dos direitos de grupo ocorreu, inicialmente, no âmbito judicial, com a propositura de ações civis públicas. Mas, com o decorrer do tempo, a tutela desses direitos passou a ser vista pelos próprios membros como mecanismo de promoção e inclusão social e estes passaram a atuar na própria instância institucional com considerável efetividade, mediante a utilização de instrumentos alternativos à judicialização.

Sadek (2009b, p. 12) salienta que:

As atividades “fora do gabinete” implicam um envolvimento de natureza diversa por parte dos integrantes do Ministério Público e da própria instituição. [...] Neste sentido, promotores e procuradores passam a atuar como agentes da cidadania no sentido mais amplo do termo. Isto é, eles buscam atender solicitações variadas, independentemente de sua pertinência, guiando-se pelo princípio de que quaisquer demandas merecem algum tipo de resposta. Neste caso, a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas.

Concomitantemente, o Ministério Público aproximou-se ainda mais da sociedade e passou a valorizar e almejar a participação dos próprios cidadãos, os quais devem atuar, *per si*, com o fim de transformar continuamente a ordem estabelecida, conforme o caráter democrático. Inegável, pois, o cerne do Ministério Público resolutivo.

Novamente, vale destacar as palavras de Sadek (2009b, p. 17):

Nesta aproximação com a comunidade, o integrante do Ministério Público deixa de ser o promotor ou o procurador no sentido formal do termo. [...] E o morador local, por seu lado, deixa de ser um anônimo, passando a ser um indivíduo e um sujeito de direitos.



Fomentar o envolvimento das comunidades na vida pública e na persecução de seus direitos individuais, sociais e difusos – o que perpassa por efetivar os direitos básicos dos indivíduos – é uma das tarefas – senão “a” tarefa – de maior relevo dentre as novas atribuições ministeriais (OLIVEIRA in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 243).

É inegável para a sociedade a importância da atuação ministerial em favor de concretizar direitos e fomentar a participação cidadã nas questões comunitárias dando voz àqueles que nunca tiveram narrativa num Brasil desigual e, por que não?, desumano. Mas para isso, será necessária uma nova transformação no seio interno do Ministério Público. No âmbito de Minas Gerais, os membros precisam alinhar suas ações à missão, visão e valores institucionais. Apesar do desafio que essa transformação representa, entende-se que a instituição tem capacidade para enfrentá-lo; conforme demonstra a história, o Ministério Público definitivamente não é estático.

## **2.2 Ministério Público resolutivo**

Para compreender o verdadeiro sentido da expressão “Ministério Público resolutivo”, é indispensável um olhar conjunto sobre a atuação do *parquet* quanto à tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Sob o viés resolutivo, qualquer definição doutrinária ou qualquer corrente voltada para a *práxis* ministerial que se baseie em apenas um destes elementos, será reduzida e, portanto, falha.

O Ministério Público brasileiro fundou-se sob o perfil demandista, atuando exclusivamente no âmbito criminal. Posteriormente, passou a atuar na seara cível e, a partir daí, sob o enfoque do acesso à justiça, passou a tutelar os direitos de dimensão coletiva, o que vem lhe rendendo novo título doutrinário: Ministério Público resolutivo.

Ministério Público resolutivo é uma expressão em evolução, fruto da *práxis* institucional. O tema foi proposto inicialmente por Goulart (1998) e abordado também por Sadek (2009b), Rodrigues (in LOPES; JATAHY, 2012), Almeida (2007)

e Oliveira (in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013). Apesar de haver, ainda, pouco material bibliográfico específico sobre o tema, percebe-se, por outro lado, um movimento consistente em termos de *práxis* do Ministério Público resolutivo.

Cunhada inicialmente por Goulart (1998, p. 112), como uma instituição que “consiga efetivamente resolver as questões que lhe são postas pela sociedade”, a expressão originou-se da separação doutrinária do Ministério Público em dois modelos: demandista e resolutivo. Sob o império do modelo demandista, o *parquet* atua como agente processual tendo o Poder Judiciário como horizonte; sob o viés resolutivo, o Judiciário torna-se um espaço excepcional de atuação (GOULART, 1998, p. 112).

Para ser uma instância resolutiva, é imprescindível que o Ministério Público torne-se uma instância prioritária de atuação na tutela dos direitos de grupo e em defesa do regime democrático; e para isso é preciso que caminhe em direção à politização e desjurisdicionalização.

Nesse sentido, propõe Goulart (1998, p. 121-122):

Para tal, deve *politizar* e *desjurisdicionalizar* a sua atuação, ou seja, o Ministério Público deve:

- transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação;
- atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas;
- transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (*a guerra de posição*) está sendo travada no âmbito da *sociedade civil planetária*;
- buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o Judiciário como espaço excepcional de atuação).

A contribuição do doutrinador é indiscutivelmente significativa. Conclui ele, ainda, que, nestes moldes, “o Ministério Público estará apto a cumprir a função mediadora que o mundo contemporâneo requer” (GOULART, 1998, p. 122), abordando aqui a mediação sob a concepção de intervenção do Ministério Público nos fóruns e espaços de negociação política e não em seu sentido propriamente técnico.

A mediação,<sup>6</sup> como metodologia de gestão de conflitos, exige que os participantes sejam auxiliados por uma terceira pessoa independente, que não represente alguma instituição ou poder específico. O mediador, portanto, não pode estar ligado a uma profissão, devendo ser encarado apenas como *o mediador*, formado e capacitado em mediação (SILVA, 2013, p. 39).

Embora importante para efetivar o acesso à justiça, a mediação é um instrumento a ser utilizado de forma imparcial. E como não se pode atribuir imparcialidade ao Ministério Público, o *parquet* não exerce função mediadora. A atuação do Ministério Público é protetiva (MAZZILLI, 2013, p. 47), porque sempre visará à proteção do interesse público ou social da demanda ou, em hipóteses específicas, do próprio sujeito envolvido na lide.

Desse modo, ainda que o Ministério Público resolutivo apresente como uma das principais características a excepcionalidade de atuação no âmbito judiciário e priorização da atuação extrajudicial, isso não se deve ao exercício de função mediadora, na concepção técnica, mas sim à resolutividade que deve ocorrer na própria instituição, aproximando-se o *parquet* da figura de um agente político.

Sadek (2009a, p. 133) salienta que:

Ator político, contudo, não significa ator partidário ou atuação segundo padrões ideológicos. Significa a configuração de uma instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuações na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões.

No mesmo sentido, é a contribuição de Goulart (1998, p. 96):

Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do *processo democrático*, alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positividade de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria ainda excluída

---

<sup>6</sup> A mediação desenvolveu-se inicialmente no Brasil no âmbito trabalhista, mediante práticas do Ministério do Trabalho e Emprego. Recentemente, em 2014, a ministra do Superior Tribunal de Justiça e corregedora do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Nancy Andrighi, anunciou a criação, em cada capital brasileira, de duas varas especializadas em mediação e arbitragem, como formas alternativas de solução de conflitos.

desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do *projeto democrático*.

Com o fim de verificar a proximidade do Ministério Público com a sociedade civil, em seu caráter de agente político, Cavalcanti (in SADEK, 2009) realizou uma pesquisa no estado da Paraíba objetivando estabelecer a relação entre os movimentos e associações da sociedade civil com o Ministério Público. Concluiu-se que, embora as entidades ainda encontrem algumas dificuldades para resolver conflitos no âmbito das curadorias ministeriais, a instituição desempenha papel relevante como canal de acesso para a comunidade. Salienta a referida autora:

[...] segundo a maioria dos entrevistados, nos dias atuais, buscar interlocução ou tentar estabelecer parcerias com o Ministério Público resulta muito mais do que tentar a mobilização da população. [...] Assim, o sentimento geral é que as dificuldades advindas da procura pela resolução de conflitos no âmbito da referida instituição são inúmeras, mas, face a situação atual, marcada por uma suposta apatia política, é de extrema importância contar com o MP. (CAVALCANTI in SADEK, 2009, p. 132)

Pode-se inferir que as referências e expectativas da sociedade quanto ao Ministério Público são inúmeras, considerando-se que, anteriormente ao texto constitucional de 1988, não existia um canal como esse para o exercício da democracia, o qual pressupõe concomitantemente efetivação de direitos e reconstrução do nexos entre autonomia privada e autonomia pública. Considerando-se esse alto grau de expectativa e os termos da citação retrotranscrita, é imprescindível consolidar o Ministério Público resolutivo, o que será detalhado no último capítulo desta dissertação.

Não se pode desprezar a magnitude da atuação do Ministério Público, seja pela dimensão social, pela importância e peculiaridades dos direitos por ele tutelado ou pela imprescindibilidade dessa atuação para uma vida em sociedade mais fraterna e igualitária. Tudo isso vem incrementando consideravelmente o volume de trabalho do Ministério Público e exigindo conhecimentos multidisciplinares e não apenas jurídicos. Para se certificar da veracidade dessa afirmativa, basta atentar para a gama de direitos tutelados pelo *parquet*: deficiências do Sistema Único de Saúde, aumentos abusivos de tarifas de serviços públicos, inadequação da prestação de serviços públicos, contratos abusivos de consumo, enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, ameaças ou lesões ao meio ambiente, destruição do patrimônio histórico-

cultural, inobservância da cultura e direitos de minorias, tais como as comunidades indígenas e quilombolas, desrespeito aos direitos do idoso, do deficiente físico, dos torcedores, entre outros.

Nesse sentido, afirma Almeida (2013, p. 72):

Com efeito, tudo isso impõe uma atuação criativa do Ministério Público, tanto no plano jurisdicional quanto no extrajurisdicional, sendo que neste a Instituição assume verdadeira função resolutiva.

Em busca de solução para tais conflitos, sobretudo considerando-se a coexistência de fatores variados, tais como econômico, político, cultural, jurídico, ético ou sociológico, o Ministério Público extrapolou os limites do Judiciário, passando a atuar com interdisciplinaridade, preventiva e resolutivamente, no âmbito da própria instituição.

Cavalcanti (in SADEK, 2009, p. 135) afirma que:

[...] como os promotores de justiça tanto gostam de frisar, não se pretende realizar um trabalho apenas de caráter punitivo, mas, principalmente, preventivo. Prova disso são as várias cartilhas de orientação que o MP costuma distribuir à população, com a finalidade de “ensiná-la a reclamar seus direitos”. Em todas elas, o título é sempre o mesmo: “Conheça seus direitos! Reclame! Fale com o promotor de justiça!”.

Defendendo a atuação do Ministério Público resolutivo, sob o viés preventivo, Almeida e Parise (in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 266) dissertam que:

Portanto, o papel do Ministério Público *resolutivo* na defesa dos interesses sociais deve ser exercido de forma efetiva em todas as suas esferas de atuação. [...] Na área coletiva, o Ministério Público deverá priorizar a atuação *preventiva* para evitar a violação dos direitos sociais, além de combater de modo articulado e eficiente as condutas danosas aos direitos massificados.

A atuação preventiva inibe o surgimento dos problemas sociais que posteriormente o Ministério Público teria que reprimir. Visa, portanto, transformar a realidade social, criando uma dinâmica de maior interação com a sociedade e, com isso, identifica e tenta solucionar ou fomentar as soluções dos fenômenos que antecedem aos conflitos jurisdicionais. Trata-se de modelo que se amolda, com perfeição, à

efetivação de direitos difusos e coletivos, cujo viés repressivo revela-se pouco eficiente (OLIVEIRA in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 248).

Rodrigues (in LOPES; JATAHY, 2012, p. 98) salienta algumas medidas para impor resolutividade à instituição:

Uma gestão da atividade-fim do Ministério Público para alcançar resultados (um Ministério Público de resultados ou Ministério Público resolutivo) deve apresentar algumas características ou adotar certas medidas: a)- uma nova cultura organizativa que realce a busca por resultados; b)- introdução de um parâmetro analítico apto a rever o desempenho dos objetivos estratégicos e a forma de sua execução; c)- inserção de uma nova mentalidade onde o promotor possa perceber que entre as atribuições constitucionais e a lei tem um significativo espaço para definir suas prioridades e criar novos métodos de trabalho; d)- estabelecimento de um diálogo institucional interno entre os diversos órgãos (de execução e de administração) com o fim de otimizar a cooperação e os círculos de inovação; e)- criação de um núcleo de estudos e pesquisas em eficiência funcional.

Percebe-se que a resolutividade institucional anunciada em doutrina como reflexo da *práxis* institucional redundará na criação de uma identidade institucional. Por um lado, porque possibilitará a especialização do Ministério Público na tutela e resolução de conflitos de dimensão coletiva, impondo maior qualidade técnica às ações judiciais propostas pelo *parquet*, por outro, demandando um aperfeiçoamento da legitimidade social da instituição.

Em sua atuação resolutiva, o Ministério Público torna-se um canal eficaz de ampliação do acesso à justiça. Sadek (2009b, p. 16) salienta que:

Chega-se a calcular que 90% das questões são resolvidas sem o recurso ao Judiciário. Este tipo de encaminhamento, que prescinde do exame e da sentença de um juiz, é visto não apenas como mais rápido, mas também como tendo por autoridade final o próprio Ministério Público. Soluções extrajudiciais, certamente, reforçam a instituição e, de certo modo, traduzem a apreciação dominante entre os integrantes do Ministério Público sobre o Judiciário.

Deveras, o Ministério Público volta-se para a atuação resolutiva exercendo cada vez mais atribuições extrajudiciais. Em cada gabinete do Ministério Público, o número de procedimentos administrativos tem aumentado, o que lhe impõe uma atuação pró-ativa e resolutiva, sob pena de não resolução das questões que lhe são postas pela sociedade.

Pode-se afirmar, portanto, que o Ministério Público resolutivo tem em si mesmo uma instância de atuação. O Judiciário torna-se um espaço excepcional de atuação e apenas em determinadas hipóteses; quando impossibilitada a solução extrajudicial das questões, o Ministério Público atuará frente a este poder. Isso se deve em grande parte à proximidade do Ministério Público com a sociedade.

A título de exemplo, sugere-se mirar o olhar para o Ministério Público do Estado de Minas Gerais. A atuação ministerial vem se intensificando no viés resolutivo, sobretudo na *práxis* dos membros e servidores, que vêm adotando uma narrativa resolutiva no seio interno da instituição. Objetivando entregar resultados para a sociedade, o MPMG passa por um momento de reorganização e reestruturação. Percebe-se que a instituição vem atuando numa ótica diferenciada, caminhando no sentido da participação cidadã, inicialmente a passos lentos, mas com o objetivo de desenvolver novas práticas e metodologias que sirvam à tutela dos interesses da sociedade e da democracia.

A missão, visão e valores representam a identidade institucional, conforme se pode observar na Figura 1, representativa de pôster afixado à porta de cada unidade do Ministério Público no Estado de Minas Gerais.

Figura 1 - Missão, visão e valores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais



Fonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2015b).

A missão é o objetivo maior da instituição e espelha a finalidade constitucional do Ministério Público. A visão remete ao futuro da organização, que no âmbito do Estado de Minas Gerais se propõe a alocar recursos, ações e esforços, num horizonte de treze anos, para consolidar-se como instituição acessível à população, independente, integrada, transparente e eficiente. Já os valores são os princípios perenes e inegociáveis da instituição.

A defesa da democracia como parte da missão e a acessibilidade à população como visão e valor retratam o Ministério Público resolutivo e demonstram a implantação de uma cultura organizacional ancorada em paradigma democrático. Os valores da eficácia – produtividade com qualidade – e da efetividade como capacidade de gerar valor adicional à sociedade, tais como responsabilidade social e responsabilidade ambiental, demonstram, ainda, que a produtividade em termos apenas numéricos, no sentido de eficiência, encontra-se aquém do que almeja a instituição no que diz respeito aos resultados para a sociedade.

Não obstante a nobreza de tais desideratos, para que essa seja efetivamente a realidade do Ministério Público, não apenas no estado de Minas Gerais, é imprescindível priorizar a atuação resolutiva. Já se tornou lugar comum falar da sobrecarga e lentidão do Poder Judiciário, que afetam sobremaneira o direito do cidadão a uma resolução efetiva e à concretização da justiça, em sentido amplo.

Conforme assevera Almeida (2007, p. 152):

Agora entendemos que resta a construção de um *quinto* grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos [...].

No que tange aos direitos de grupo, a realidade é ainda mais periclitante. Uma ação civil pública, considerando a complexidade do assunto, forma-se, em regra, em diversos volumes. Como na atualidade os juízes estão submetidos à cobrança do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por produtividade, não se pode descartar a possibilidade de que tais ações sejam deixadas em segundo plano no âmbito judicial. Explica-se: em termos de produtividade numérica, a atuação judicial numa



ação civil pública formada por um, cinco ou mais volumes, abarcando assunto complexo, representa o mesmo que a atuação numa ação simples, como execução de alimentos ou ação de cobrança, o que não é nada atrativo em termos de produtividade, numa época em que há inúmeros processos sob a responsabilidade de um só juiz.

Como o Poder Judiciário abrange a resolução de inúmeras questões voltadas para as diversificadas matérias do Direito e não apenas questões referentes à tutela de direitos de grupo, o caminho da especialização do Ministério Público na tutela coletiva, principalmente sob o viés de atuação resolutiva, pode se transformar numa história de efetivo sucesso para a instituição e quiçá para o país.

Com o fim de demonstrar como a evolução do Ministério Público o tem impulsionado à atuação resolutiva a partir do texto constitucional de 1988, apresentar-se-á no capítulo seguinte um estudo da atuação do *parquet* na tutela dos direitos de dimensão coletiva, conforme as ondas de acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), corte metodológico imprescindível, considerando-se a existência de outras frentes de atuação ministerial. Nesse capítulo, o estudo do Ministério Público resolutivo será aprofundado conforme o *enfoque* do acesso à justiça.

### 3 MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA

A evolução institucional do Ministério Público tornou-o inconfundível e incomparável com instituições que desenvolvem funções parecidas em outros países. Mesmo havendo instituições análogas na América Latina, Europa e América do Norte, a partir da Constituição da República de 1988, o Ministério Público brasileiro tornou-se uma instituição pouco semelhante às instituições congêneres de outros países e até mesmo ao Ministério Público brasileiro do passado.

Conforme visto no capítulo anterior, a Constituição da República de 1988 aliada à legislação infraconstitucional do período, incumbiu o Ministério Público de atribuições significativas quanto ao desenvolvimento e proteção do regime democrático, o qual não prescinde, obviamente, da atribuição de efetivar os direitos sociais e individuais indisponíveis. A efetivação dos direitos de grupo, tão caros à sociedade, representa uma obrigação primária do Ministério Público resolutivo no que tange à proteção do próprio regime democrático e à ampliação do acesso à justiça, não só no Judiciário, mas em sua própria instância institucional.

O acesso à justiça é tema abordado constantemente sob perspectivas diferentes. Conforme afirma Sena (2007, p. 111):

Na perspectiva do cidadão, pode-se dizer que acesso à Justiça é direito de falar e ser ouvido; é direito de acesso a um serviço público; é exercício de cidadania. Para a sociedade, “acesso à Justiça” é uma tutela jurisdicional que seja efetiva e eficaz.

Independentemente do ângulo de abordagem, não há democracia sem acesso à justiça, já que deste depende a viabilização de todos os direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 11). O acesso precário à justiça ou apenas ao Poder Judiciário, independentemente de efetividade e resolutividade, desconstitui o Estado Democrático de Direito, porque “a efetividade do acesso à justiça é elemento primário para a transformação da realidade social e a construção de um país mais justo” (THIBAU; GUIMARÃES, 2013, p. 91)

Conforme assevera Mancuso (2011, p. 33):

Dito de outro modo, a questão hoje transcende o tradicional discurso do *acesso ao Judiciário*, para alcançar um patamar mais alto e mais amplo, qual seja o direito fundamental de todos, num Estado de Direito, a que lhes sejam disponibilizados canais adequados e eficientes de recepção e resolução dos conflitos, em modo justo, tecnicamente consistente e em tempo razoável.

Como resultado de importante pesquisa desenvolvida acerca do acesso à justiça analisando os sistemas judiciais em 23 países, de 1973 a 1978, Cappelletti e Garth (1988) apontaram a existência de três ondas renovatórias visando à ampliação e efetivação do acesso, não limitado ao acesso ao Judiciário.

A *primeira onda* renovatória mirou-se nos pobres com o fulcro de estender o acesso dos indivíduos desprovidos de recursos ao Poder Judiciário. Iniciando-se na Alemanha (1919-1923), chegou à Inglaterra (1949), Estados Unidos (1965) e França (1972) mediante reformas nas normas de assistência judiciária sob o sistema *judicare*, ou seja, por intermédio da advocacia privada (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No âmbito legislativo brasileiro, em 1950, sentiu-se essa *primeira onda* quando da promulgação da Lei nº 1.060, a qual estabeleceu normas de assistência judiciária aos necessitados, exigindo-se, para tal, simples declaração, pelo requerente, de pobreza nos autos. Posteriormente, a CR/88 instituiu a Defensoria Pública, incumbindo-lhe a promoção de direitos de forma integral e gratuita aos necessitados, a qual foi regulamentada, em 1994, pela Lei Complementar nº 80, já sob o modelo de assistência judiciária, em que advogados são recrutados e remunerados pelo próprio Poder Público com o fim de assegurar o acesso dos pobres ao Judiciário.

À *segunda onda* de reforma coube a representação dos direitos difusos. Cappelletti e Garth (1988, p. 49) afirmam que:

O segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres.

Para efetivar os referidos direitos, a demanda individual era totalmente inadequada, principalmente devido à vinculação desses direitos com as políticas públicas, grupos minoritários e solidariedade social. Por isso, foi imprescindível a criação da tutela coletiva, conforme proposto na segunda onda. Pela representação, é possível ultrapassar as dificuldades referentes à capacidade organizativa dos grupos, sobretudo, quando se trata da tutela dos direitos difusos.

Referida onda também foi sentida nas legislações de vários países, entre estes, o Brasil. Aliás, pode-se afirmar que os problemas especiais dos interesses difusos foram atacados no Brasil com efetivo sucesso quanto à sua representação pelo Ministério Público. Incumbida a tutela desses direitos ao Ministério Público, a *práxis* institucional – com o fim de cumprir esse desiderato – trouxe considerável destaque à atuação coletiva ministerial.

Mesmo sem exclusividade para representar tais direitos, o Ministério Público passou a atuar de forma diversificada e, por isso, a tutela coletiva pode ser apontada como responsável por impingir-lhe o caráter resolutivo. Por isso, é importante entender em que consiste a tutela coletiva, motivo pelo qual os interesses de grupo serão detalhadamente explicados no próximo tópico.

### **3.1 Tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos pelo Ministério Público conforme a segunda onda do acesso à justiça**

A natureza desses direitos os “diferencia dos tradicionais direitos individuais e daqueles sociais que os sucederam” (NUNES; THIBAU, 2012, p. 2). Devido à relevância dos temas para a sociedade dos dias atuais, diversificada, múltipla e plural, a tutela desses direitos apresenta grande repercussão social.

A tutela coletiva de direitos originou-se no sistema da *common law*, com a prática das cortes inglesas e difundiu-se, posteriormente, no sistema norte-americano. Zavascki (2011, p. 24) salienta que:

Desde o século XVII, os tribunais de equidade *Courts of Chancery* admitiam, no direito inglês, o *Bill of peace*, um modelo de demanda que rompia com o princípio segundo o qual todos os sujeitos interessados

devem, necessariamente, participar do processo, com o que se passou a permitir, já então, que representantes de determinados grupos de indivíduos atuassem, em nome próprio, demandando por interesses dos representados ou, também demandados por conta dos mesmos interesses. Assim nasceu, segundo a maioria dos doutrinadores, a ação de classe (*class action*).

No Brasil, sob a influência da segunda onda, foram editados documentos legislativos anteriores à CR/88 reconhecendo a possibilidade de tutela coletiva de direitos, que se consolidou posteriormente, em termos normativos, com o texto constitucional de 1988 e leis extravagantes, inclusive com a disposição acerca de instrumentos judiciais e extrajudiciais a serem utilizados para tal fim.

A tutela judicial dos interesses coletivos iniciou-se no Brasil com a ação popular. Ela foi prevista pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1934 e suprimida na Constituição de 1937, retornando para o âmbito constitucional em 1946. Em 1965, editou-se a Lei nº 4.717 regulamentando o procedimento da referida ação, ainda em vigor, porém com ampliações inseridas especialmente pela CR/88 acerca de seu objeto, que, a partir de então, muito se aproximou do bem jurídico tutelado pela Ação Civil Pública.

Nos países da *civil law*, tais como o Brasil, a tutela desses direitos fez-se notar, acentuadamente, a partir dos anos 70 do século XX, especialmente com o fim de preservar o meio ambiente e proteger os consumidores (ZAVASCKI, 2011, p. 28).

Nessa linha, em 1981, promulgou-se a Lei nº 6.938 dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecendo, pioneiramente, a legitimidade do Ministério Público para a ação de responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º). Extraí-se desse texto infraconstitucional a “*origem histórica da Lei da Ação Civil Pública*” (THIBAU; GUIMARÃES, 2013, p. 96).

A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347) foi editada, posteriormente, em 1985 (BRASIL, 1985). Considerada a espinha dorsal do microsistema de tutela dos direitos coletivos, simbolizou inovação legislativa na tutela dos direitos difusos ao arrolar, em *numerus clausus*, a possibilidade de proteção judicial e extrajudicial ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Objetivando efetivar realmente os mencionados direitos,

possibilitou legitimação concorrente e disjuntiva para a propositura da ação civil pública (art. 5º), legitimando não apenas o Ministério Público. Previu não somente a propositura de ação civil pública para tal fim, como também a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público (art. 8º, § 1º). Possibilitou, ainda, a condenação do responsável pelo dano coletivo em cumprimento de obrigação ou em pagamento de dinheiro, criando um fundo próprio denominado Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.<sup>1</sup>

A magnitude da ação civil pública é ressaltada por Thibau (2003, p. 229-230) como “um instrumento constitucional de educação democrática, ou seja, de convivência política e social não-violenta, no pertinente às regras democráticas”.

Para além desses documentos legislativos, a CR/88 sedimentou o reconhecimento e tutela dos direitos coletivos, assim como os instrumentos a serem utilizados para tal fim. Ao constituinte de 1988 coube ampliar a dicção legislativa quanto à tutela dos direitos difusos, dispostos inicialmente em *numerus clausus* pela Lei da Ação Civil Pública. Entre outros, a CR/88 previu os direitos fundamentais sociais (art. 6º), o direito ao meio ambiente sadio (art. 225), à manutenção do patrimônio cultural (art. 216), à preservação da probidade administrativa (art. 37, §4º) e à proteção do consumidor (art. 5º, XXXII). Previu, ainda, a legitimidade do Ministério Público para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), incumbindo-lhe a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129).

Alinhada ao texto constitucional, a Lei Federal nº 8.078/90 foi editada em cumprimento ao disposto no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituindo o Código de Defesa do Consumidor no ordenamento jurídico. Com o CDC criou-se um microssistema para as ações coletivas. Referida norma foi significativa também porque diferenciou as espécies de direitos coletivos apresentando os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

---

<sup>1</sup> Esse fundo foi regulamentado pelo Decreto nº 1.306/94. Os recursos do fundo destinam-se prioritariamente à reparação específica do dano causado e à consecução dos objetivos previstos na LACP, no CDC e em outras leis de tutela aos direitos coletivos em sentido lato (BRASIL, 1994).

Conforme definição trazida pelo CDC, referidos direitos são ontologicamente diferentes, apesar de considerados todos como direitos sociais constitucionais (BRASIL, 1990).

Os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos são denominados doutrinariamente como interesses transindividuais, metaindividuais ou supraindividuais. No entendimento de Almeida (2007, p. 51), essas expressões são sinônimas e significam “que a dimensão desses interesses e direitos transcende a esfera da titularidade individual”.

Mazzilli (2003, p. 48) afirma que:

Embora, em rigor de formação gramatical, seja preferível utilizarmos da primeira expressão (interesses transindividuais), porque é neologismo formado com prefixo e radical latinos (diversamente da segunda, que, enquanto hibridismo, soma prefixo grego a radical latino), a verdade é que a doutrina e a jurisprudência têm usado indistintamente ambos os termos para referir-se a interesses de grupos, ou a interesses coletivos, em sentido lato.

Doutrinariamente, referidos direitos são denominados direitos coletivos *lato sensu* no sentido de gênero, dos quais os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais seriam espécies. Todavia, para Gidi (2008, p. 211) “o ideal seria substituir a expressão direitos coletivos ‘lato sensu’, por ‘direitos de grupo’ e aposentar definitivamente o uso da expressão ‘stricto sensu’ para se referir aos direitos coletivos”.

Entende-se que “direitos de grupo” afasta a ambiguidade existente entre direitos coletivos *lato sensu* e *stricto sensu* e, por isso, os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente os indisponíveis, são abordados neste trabalho como direitos de grupo.

Segundo o CDC, os direitos difusos são aqueles de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Apresentam como elementos a transindividualidade, a indivisibilidade, a indeterminação dos titulares e a união por circunstâncias de fato. A característica de transindividualidade extrapola o âmbito individual e a indivisibilidade relaciona-se com a satisfação de todos os lesados.

Estando os titulares ligados por circunstâncias de fato, os sujeitos são indeterminados, sobretudo devido à ausência de vínculo jurídico entre estes. Na tutela jurisdicional desses interesses, a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, nos termos do art. 103, I, do CDC.

Os direitos coletivos conceituam-se como os direitos 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 (art. 81, II, CDC) (BRASIL, 1990).

Dessa forma, a transindividualidade e a indivisibilidade são elementos comuns aos interesses difusos e coletivos. A diferença reside na indeterminabilidade e indivisibilidade, já que nos direitos difusos estas características são absolutas.

Já os direitos individuais homogêneos foram denominados como os decorrentes de origem comum (art. 81, III, CDC), podendo ser entendidos como o conjunto de direitos subjetivos individuais com um grau de *homogeneidade* assentado na origem comum suficiente para ensejar a defesa coletiva. Mas também podem ser atribuídos a cada um dos indivíduos, na proporção exata da extensão do dano sofrido (heterogeneidade), cujo objeto, portanto, será divisível entre os afetados. São direitos similares – mas não iguais –, sendo possível identificar neles elementos característicos e peculiares que os individualiza, formando suas margens de heterogeneidade (ZAVASCKI, 2011, p. 146)

O que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, sob o aspecto processual, não é apenas o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica (coletivos) ou fática (difusos), mas sim a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos lesados para a defesa desses direitos seja substituído por um processo coletivo a ser exercido de uma só vez, por representante legal, em proveito de todo o grupo lesado (MAZZILLI, 2003, p. 46).



No entendimento de Gidi (2008, p. 201), a classificação de forma tripartite é fruto de teorização artificial e abstrata, não havendo doutrina ou decisão norte-americana que mencione as expressões “difuso”, “coletivo” e “individuais homogêneos”. Referido autor defende que as definições trazidas pelo CDC são meramente exemplificativas e que “os conceitos abstratos de direitos difuso, coletivo e individuais homogêneos são de escassa utilidade, sendo em verdade extremamente perigosos” (GIDI, 2008, p. 210).

Na mesma linha, Almeida (2007, p. 73) defende que a classificação tricotômica desses interesses contraria a orientação adotada pela CR/88 quanto à *summa divisio* em *Direito Coletivo* e *Direito Individual*, ao contrário de *Direito Público* e *Direito Privado*.

Alinhando-se à relevância constitucional dada a referidos direitos, posteriormente foram normatizados outros direitos de dimensão coletiva no âmbito infraconstitucional. Promulgaram-se leis específicas quanto à tutela dos direitos transindividuais das minorias, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), a Lei Antitruste (Lei nº 12.529/11), a Lei dos Valores Mobiliários (Lei nº 6.385/76), a lei que trata dos interesses das pessoas portadoras de deficiência (Lei nº 7.853/89), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), o Estatuto do Torcedor (Lei nº 10.671/03), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e, recentemente, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/13). O Ministério Público é parte legítima para a tutela de todos os interesses protegidos nessas legislações. Todavia, conforme salienta Ribeiro (2015, p. 62), não é fácil arrolar todas as atribuições do Ministério Público porque estas “estão espalhadas, difusas, encravadas em vários textos normativos, o que demanda labor de garimpo”.

Quanto à tutela dos direitos indisponíveis, a legitimação atribuída ao Ministério Público apresenta-se em sentido irrestrito e mais amplo possível, compatível com a natureza e magnitude da lesão ou ameaça aos bens tutelados por esses direitos. (ZAVASCHI, 2011, p. 127)

No tocante aos direitos difusos, em vista de sua natural dispersão, não pairam muitas dúvidas quanto à tutela ministerial. Já no tocante à defesa de interesses *coletivos e interesses individuais homogêneos*, é preciso distinguir. A defesa de interesses de meros grupos determinados ou determináveis de pessoas só se pode fazer pelo Ministério Público quando isso convenha à coletividade como um todo, respeitada a destinação constitucional do Ministério Público (MAZZILLI, 2003, p. 93).

Porém, em síntese, pode-se afirmar que a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos será de atribuição do Ministério Público, sendo exigível que na tutela dos direitos coletivos e individuais homogêneos esteja presente interesse de relevância social ou individual indisponível.

Não se pode perder de vista que as ações coletivas surgiram, nesse contexto, com o fim de alcançar a solução de controvérsias ligadas aos direitos de grupo, de grande dimensão subjetiva, facilitando o tratamento processual de causas pulverizadas. Baseando-se nos pilares da economia processual e da efetividade da jurisdição, o Ministério Público passou a utilizar com considerável relevo a ação civil pública para tutelar tais interesses.

### **3.1.1 Especialização do Ministério Público na tutela dos direitos de grupo**

O Ministério Público tem o perfil de agir, que se retrata na área criminal como o titular da ação penal pública, cabendo-lhe a propositura de ações, em regra, com exclusividade. Já no âmbito cível, a vocação de agir ganhou destaque com a propositura de ações coletivas, ou seja, com o processo coletivo, principalmente após o texto constitucional de 1988. Conforme afirma Thibau (2003, p. 244-245) “o fato de existirem Ministérios Públicos especializados (trabalho, militar e eleitoral) no direito brasileiro, já facilita a sua atuação no campo dos interesses difusos”.

É inegável que o processo coletivo representa importante instrumento de ampliação do acesso à justiça porque visa efetivar os direitos de grupo, os quais são, em regra, de titularidade da maioria dos indivíduos. Ademais, a previsão legislativa de propositura das causas por “representantes adequados”, tais como o Ministério Público, permite ultrapassar diversas barreiras existentes ao efetivo acesso à justiça.

O processo coletivo apresenta meios de tutela adequados às particularidades das relações de índole coletiva porque traz um conjunto normativo completo e interativo para o trato jurisdicional de tais questões (LEONEL, 2011, p. 103).

Consoante afirma Campomizzi (2008, p. 12):

O processo coletivo é instrumento de aproximação igualitária dos indivíduos, ou, pelo menos, de afastamento de grandes disparidades econômicas que inferiorizam determinados grupos diante de outros.

De fato, o processo coletivo apresenta como principal cunho viabilizar muitos direitos sociais, que se contrapõem à visão liberalista de Estado marcadamente individualista. Representam objeto de luta a favor da preservação ambiental, da primazia do interesse público e dos direitos do consumidor, sem falar nos direitos de minorias, que exigem adoção de políticas públicas emancipatórias. Por isso, a maioria das ações coletivas é proposta contra o próprio Estado, seja a União, Estado ou Município.

É inegável a relevância de tais ações para a sociedade brasileira, sobretudo considerando-se anos de exclusão da maioria dos indivíduos em direitos básicos para uma vida digna. Aliás, importa ressaltar que “o Brasil atualmente é referência em tema de processo coletivo, especialmente para os países de direito escrito” (LIMA, 2011, p. 36).

A judicialização dos conflitos coletivos, todavia, é alvo de críticas doutrinárias, principalmente por abordar questões de políticas públicas. Nunes e Teixeira tecem severas críticas a esse agir como forma de ampliar o acesso à justiça. Para os mencionados autores:

A defesa de uma *nova* cidadania pelas vias judiciais carrega em si, portanto, uma contradição fundamental: ela é tão necessária quanto impossível, e um Judiciário ativo e engajado em questões políticas poderá ser tão útil quanto nocivo para o aprofundamento da democracia inclusiva. (NUNES; TEIXEIRA, 2013, p. 195)

Apesar das críticas, os ganhos da atuação coletiva são inegáveis quanto à viabilização do acesso à justiça para a tutela de direitos que, de outra forma, não

chegariam às portas do Judiciário. Por isso, merece aplausos a atuação do Ministério Público como o principal autor das ações coletivas, em termos quantitativos e também qualitativos. Quantitativamente, o Ministério Público é a instituição responsável pelo maior número de propositura de ações civis públicas, entre os demais legitimados. E em termos qualitativos, por utilizar o inquérito civil como instrumento de colheita de provas e de resolutividade, auxiliando consideravelmente a instrução dessas ações ou fazendo desaguar no Judiciário apenas ações em que não couberam outras possibilidades de resolução.

Com essa *práxis*, o Ministério Público foi se especializando na tutela dos direitos de grupo, os quais ganharam relevância por representar com mais fidelidade os interesses de uma sociedade plural como a dos dias atuais. A especialização vem desencadeando alterações significativas na instituição, tais como o investimento de recursos e esforços na preparação contínua dos membros e servidores e a restrição da atuação ministerial no âmbito cível.

Não se pode negar que o excesso de intervenções ministeriais em processos cujo objeto seja ligado a interesses particulares ou individuais prejudica sobremaneira a proteção dos direitos de grupo. Com a atribuição ministerial para a tutela dos direitos coletivos já não se justifica acompanhar procedimentos ou apresentar parecer em processos não correlatos com a missão constitucional.

O afastamento ministerial das questões eminentemente privadas ou individuais propiciará ao Ministério Público a possibilidade de especialização ao tema dos direitos coletivos, reconhecidamente vasto e complexo. Com dedicação ao tema específico, evita-se a transformação do *parquet* num “especialista em generalidades” (BENJAMIM in ALVES; RUFINO; SILVA, 2001, p. 394).

Salientando a importância de se repensar a atuação do Ministério Público no âmbito do processo civil, Zenkner (2006, p. 140) assevera que:

Se antes o Ministério Público cresceu abocanhando atribuições, agora é hora de rever algumas das hipóteses de sua intervenção, [...] priorizar sua atuação, dirigindo-a para os casos graves que afetam a sociedade como um todo, assumindo o agente ministerial função de parte efetiva no processo, evitando a repetição de pareceres que muitas vezes sequer são lidos.

Para uma efetiva especialização do Ministério Público na tutela dos direitos de grupo, é mesmo indispensável que as atribuições ministeriais no processo cível sejam repensadas com fulcro na efetividade da atuação do *parquet*, conforme as novas atribuições a partir da Constituição da República de 1988. Destaca-se, nessa linha, a proposta de Rodrigues (2014, p. 6):

Para tanto, a solução que se apresenta, jurídica e tecnicamente adequada, é uma categoria dialeticamente paradoxal: *a restrição/ampliação de suas atribuições*. A restrição diz respeito às atribuições compatíveis com sua finalidade constitucional [...]. A ampliação liga-se à atuação, dentro destes limites finalísticos e constitucionais, de forma de que quem tem fins deve dispor de meios.

Na mesma linha, durante encontro nacional do Ministério Público realizado em Ipojuca, no estado de Pernambuco, entre os dias 11 a 13 de maio de 2003, o Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União criou a Carta de Ipojuca. Referida Carta foi deliberada com o fim de otimizar a intervenção do Ministério Público no processo civil, recomendando atuação ministerial prioritária em benefício dos interesses de grupo, em respeito ao perfil institucional traçado pela Constituição republicana de 1988.

A Carta de Ipojuca não tem caráter normativo e nem mesmo vinculativo. Porém apresenta deliberação quanto à desnecessidade de intervenção ministerial, inexistindo interesses de incapazes, em demandas concernentes à separação judicial consensual, partilha de bens, procedimentos de jurisdição voluntária e ação previdenciária, assim como em ações de indenização decorrente acidente de trabalho, ação de desapropriação entre partes capazes que não envolvam fins de reforma agrária, ação de usucapião de imóvel registrado, ação em que for parte o Poder Público com interessado meramente patrimonial ou fundação de entidade de previdência privada e naquelas em que cessar a causa de intervenção.

Não por acaso, o Ministério Público tornou-se o principal efetivador destes direitos, sendo o principal autor das ações civis públicas, com atuação expressiva até mesmo no âmbito da tutela de direitos individuais homogêneos indisponíveis. Todavia, a atuação expressiva ministerial é salientada com algumas restrições. Simboliza, no plano judicial, mais a provocação do Poder Judiciário para análise e tutela dos

direitos de grupo do que verdadeiramente eficácia no sentido de realizabilidade dos direitos. Em regra, as ações civis públicas são processos com longo prazo de duração os quais, em sua maioria, desaguam em execuções também demoradas, apesar das alterações legislativas dos últimos anos que visaram a trazer celeridade e efetividade para a execução.

Embora seja inegável a imprescindibilidade da ação civil pública como instrumento jurisdicional apto a tutelar os direitos transindividuais, de forma preventiva ou reparatória, o Ministério Público, mesmo com estrutura ainda deficiente, inovou quanto à tutela coletiva, principalmente devido à baixa resolutividade encontrada nos tribunais.

Considerando exclusivamente a judicialização para a tutela desses direitos, seria bem menor o êxito do Ministério Público. Em regra, as ações civis públicas são processos com longo prazo de duração, os quais, em sua maioria, deságuam em execuções também demoradas, apesar das alterações legislativas dos últimos anos, que visaram trazer celeridade e efetividade para a execução.

Já no plano extrajudicial, realmente percebe-se eficiência e eficácia do Ministério Público na tutela dos direitos de grupo, o que se deve ao viés resolutivo adotado pela instituição. A discussão doutrinária quanto à ausência de legitimidade do Poder Judiciário para incursão em políticas públicas perde força com a atuação do Ministério Público resolutivo, porque a tutela dos direitos de grupo ocorre, em tal hipótese, no âmbito de uma instituição incumbida constitucionalmente da representação da própria sociedade em defesa dos direitos que lhe são mais peculiares.

### **3.2 Atuação do Ministério Público na tutela dos direitos de grupo conforme a terceira onda: Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à justiça**

A tutela dos direitos de grupo, no âmbito judicial e principalmente extrajudicial, sela a atuação prioritária do Ministério Público em questões sociais. O Ministério Público, tradicionalmente visto como guardião da lei ou *custos legis*, passa a ser visto “não

menos essencialmente, como *custos societatis*, isto é, como guardião de padrões sociais básicos” (SOUTO, 1997, p. 84).

Na atuação diária do *parquet*, por intermédio dos inquéritos civis e demais procedimentos administrativos instaurados para a tutela dos direitos de grupo, criou-se um canal extrajudicial para a tutela destes direitos, o qual vem se mostrando mais eficaz e mais democrático, alinhando o Ministério Público ao seu caráter mais social e, portanto, à terceira onda da justiça, conforme será visto a seguir.

A *terceira onda* renovatória, ainda predominante nos dias atuais, visou a uma abordagem mais ampla do acesso à justiça. Adotando concepção articulada, sem desprezar os avanços obtidos com a primeira e segunda onda, indica a imprescindibilidade de criar e utilizar métodos alternativos aos tradicionais de resolução de conflitos com o fim de realmente efetivar o acesso à justiça, em seu amplo sentido. É denominada, por isso, como *ênfase do acesso à justiça*.

Nos dizeres de Cappelletti e Garth (1988, p. 75):

O enfoque do acesso à Justiça tem um número imenso de implicações. Poder-se-ia dizer que ele exige nada menos que o estudo crítico e reforma de todo o aparelho judicial. [...] Apesar disso, algumas idéias e tendências básicas podem ser distinguidas, e a sua discussão permitirá mostrar as realizações e potencial – bem como alguns dos perigos e limitações – desse esforço criativo mundial.

Nesse enfoque, a concepção clássica de resolução judicial de litígios é ultrapassada por um conceito amplo de justiça em que os tribunais são parte de um conjunto integrado no qual se inclui o que se convencionou chamar de ADR (resolução alternativa de litígios) (SANTOS, 2011, p. 49).

Esta onda é fruto da imprescindibilidade de uma tutela de direitos efetiva e eficaz, não restrita ao âmbito dos estreitos limites do Poder Judiciário. Nesse sentido, contribui Sena (2007, p. 101):

O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, segundo o qual todos têm direito de ver apreciada pelo Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito seu, não pode mais ser entendido pelo simples acesso ao processo e ao direito a uma sentença de mérito transitada em julgado. E,

assim se diz porque o simples acesso não significa efetividade e a sentença nem sempre significa resolução do conflito com a pacificação, escopo magno do processo. O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional deve ser entendido, à luz dos valores e princípios do nosso tempo, como inspirador da regra de que todos têm o direito a uma tutela efetiva e eficaz.

A atuação do Ministério Público resolutivo, conforme desenvolvida nesse trabalho, está lastreada no *enfoque* do acesso à justiça ou, em outras palavras, na *terceira onda* proposta por Cappelletti e Garth (1998). Conforme referida proposta, é preciso ocorrer uma mudança fundamental no conceito de justiça passando a preocupação fundamental a ser com a justiça social (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 93).

Com o judicialismo o Promotor de Justiça restringe sua atuação aos autos imaginando que o processo judicial é a melhor forma de solucionar conflitos “transformando a Promotoria em casulo, protetor num sentido, mas profundamente limitante num outro” (BENJAMIM in ALVES; RUFINO; SILVA, 2001, p. 398).

A resolutividade institucional é o grande instrumento do Ministério Público para ampliar o acesso à justiça de forma alternativa ao tradicional acesso ao Poder Judiciário. É também o canal para desenvolvimento da democracia e efetiva resolutividade de questões primordiais para a sociedade, sobretudo considerando-se que o acesso ao Judiciário é limitado no Brasil até mesmo por questões culturais e ausência de amadurecimento democrático. E, ainda, porque a tutela dos direitos difusos e de minoria, no âmbito do Judiciário, é lenta quando não ineficiente.

A análise numérica do Judiciário não é muito animadora. Os números revelam a existência de grande litigiosidade e a ineficiência do Judiciário para apresentar resultados satisfatórios, em tempo razoável. Conforme dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no último relatório Justiça em Números, constata-se que no ano de 2013 tramitaram na justiça brasileira 95 milhões de processos, sendo que 70% já estavam pendentes desde o início de 2013 e 28,3 milhões ingressam no Judiciário no decorrer do referido ano; destes, 90,1% encontram-se, ainda, na 1ª instância (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

A crise numérica de processos deve-se a múltiplos fatores e concausas, entre estas a desinformação da população quanto à existência de outros meios, auto e



heterocompositivos, e a injusta distribuição dos ônus da judicialização entre os clientes eventuais e os clientes habituais do Judiciário (MANCUSO, 2008, p. 37).

Independentemente das causas dessa crise, que também pode ser atribuída à burocratização, à complicação procedimental e à morosidade processual, no entendimento de Sena (2007, p. 101), “isso corresponde à própria denegação da justiça, o que não pode ser aceito passivamente, como se fosse inerente ao exercício jurisdicional”.

Atento a essa realidade, o CNJ tem envidado esforços na tentativa de resolver a questão realizando seminários e treinamentos de pessoal em resolução alternativa de controvérsias, considerando que a explosão de litigiosidade é um problema complexo e não apenas numérico. Recentemente, em 2014, quando da abertura do seminário “Como a mediação e arbitragem podem ajudar no acesso e na agilização da justiça?”, o presidente do CNJ e do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, afirmou que “A prestação jurisdicional, se não está inviabilizada, está superada nos modelos atuais” e, ainda, “Estou convencido de que devemos buscar soluções alternativas” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

Não bastasse isso, o Poder Judiciário não vem se mostrando uma arena eficaz para a resolução das questões coletivas. Ribeiro (2015) realizou uma pesquisa por amostragem, na cidade de Bela Vista de Goiás, compreendendo os anos de 2000 a 2011, e constatou, *in locu*, a eficácia da resolução extrajudicial quanto ao tema. Conclui Ribeiro (2015, p. 76) que:

[...] de 100% de todos os procedimentos instaurados pelo Ministério Público com o fim de tutelar interesses metaindividuais, apenas 24% acabaram no Judiciário, sendo que, desse total, 47% garantiram, nos próprios procedimentos ministeriais, o bem da vida que se resguardava.

No entendimento de Mancuso (2008, p. 39), o Ministério Público vem contribuindo significativamente para melhorar essa crise judicial, sendo notório seu protagonismo no manejo de megaconflitos e também na esfera da prevenção e da resolução parajudicial desses conflitos.

Nessa linha, é preciso salientar novamente que “a criatividade e a experimentação ousada – até o limite de dispensar a produção de provas – caracterizam aquilo que chamamos de enfoque do acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 159).

No *enfoque* do acesso à justiça, a tutela dos direitos de grupo perfaz-se com a utilização de instrumentos extrajudiciais, os quais, na linha teórica do Ministério Público resolutivo, são também denominados instrumentos de resolutividade ministerial. Essa denominação é utilizada porque tais instrumentos são aptos a promover a realizabilidade de direitos e o exercício de práticas democráticas no âmbito da própria instituição e não no espaço do Poder Judiciário. Outrossim, são instrumentos a serem utilizados inclusive no limite de dispensar a produção de provas.

Nesse sentido, vale destacar as palavras de Cappelletti e Garth (1988, p. 165):

A finalidade não é fazer uma justiça mais pobre, mas torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres. E, se é verdade que a igualdade de todos perante a lei, igualdade efetiva – não apenas formal – é o ideal básico de nossa época, o enfoque de acesso à justiça só poderá conduzir a um produto jurídico de muito maior beleza – ou melhor qualidade – do que aquele de que dispomos atualmente.

Os instrumentos de resolutividade tornam as práticas democráticas recorrentes no âmbito do Ministério Público, ancorando sua atuação na terceira onda preconizada por Cappelletti e Garth (1988). Além disso, inovam e dinamizam a atuação ministerial, vindo a tornar real e factível o Ministério Público resolutivo, conforme será visto a seguir.

### **3.2.1 Instrumentos de atuação extrajudicial como instrumentos de atuação do Ministério Público resolutivo**

No âmbito da própria instituição, percebe-se resolutividade quando da utilização prioritária de instrumentos extrajudiciais visando a realizar direitos e efetivar o acesso à justiça. A título de exemplo, o inquérito civil (IC) será instaurado pelo *parquet* não com o fim último de colher provas para promover ação civil pública, mas com o fim prioritário de resolver as questões no âmbito do procedimento

administrativo, relegando ao Judiciário um espaço excepcional de atuação. A fase extrajudicial será, então, a faceta mais relevante do Ministério Público na tutela dos interesses difusos e coletivos.

Atuando resolutivamente, o Ministério Público objetivará que do inquérito civil origine um termo de ajustamento de conduta (TAC), uma recomendação ou uma audiência pública, que tenham a função de promover a realização dos direitos de grupo, tão caros à sociedade atual, ampliando o acesso à justiça.

Há que se considerar, ainda, a importância do exercício da função de atendimento ao público pelo *parquet* como oportunidade de aproximar-se efetivamente da sociedade e de atuar como um facilitador do empoderamento do indivíduo e do amadurecimento democrático.

Aliás, as atividades extrajudiciais do Ministério Público surgiram com o enraizamento das funções ministeriais em searas cíveis, especialmente com a *práxis* de atendimento ao público (RIBEIRO, 2015, p. 65). Essa prática é o primeiro canal para a possibilidade de celebração de acordo. Nesses termos, salienta Ribeiro (2015, p. 66):

Com esse quadro, a instituição passou a agir como conciliadora, firmando acordos entre o que tinha uma pretensão e o que a ela resistia, que até então não valiam como título executivo. Assim, ainda na década de 1980, algumas leis orgânicas passaram a fazer a previsão expressa de que os acordos firmados com a supervisão do Ministério Público entre partes, na tutela de interesses de incapazes, valeriam como título executivo extrajudicial. Em seguida, a Lei nº 7.244/84 (artigo 55, parágrafo único) garantiu à instituição o direito de firmar acordos extrajudiciais de qualquer natureza ou valor, sendo que tais seriam títulos executivos extrajudiciais. Essa norma acabou sendo repetida na Lei nº 9.099/95 (artigo 57) e no Código de Processo Civil, em seu artigo 585, II.

O atendimento ao público, todavia, foi se tornando prática singela para a resolução dos conflitos de massa. E por não atingir a profundidade e a complexidade das novas questões postas ao Ministério Público – não mais restritas a conflito entre duas pessoas, mas sim a grupos e massas –, o Ministério Público passou a desenvolver técnicas e instrumentos de atuação tangenciando, tanto quanto possível, o Judiciário (RIBEIRO, 2015, p. 68-69).

A seguir, em caráter exemplificativo, serão explicitados os instrumentos extrajudiciais a serem utilizados pelo Ministério Público resolutivo, com o fim de tutelar direitos e efetivar o acesso à justiça. Todavia, como a atuação resolutiva ainda não está consolidada, essas metodologias de resolutividade encontram-se, ainda, em evolução no âmbito do Ministério Público. Veja-se que, recentemente, em 26 de novembro de 2013, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizou audiência pública para discutir a possibilidade de regulamentar os institutos da Recomendação e do Compromisso ou Termo de Ajustamento de Conduta. Com o fim de promover amplo debate sobre a necessidade de regulamentar os aspectos formais desses instrumentos extrajudiciais, foram convidadas a participar da audiência 82 instituições, incluindo unidades do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Advocacia-Geral da União, associações de classe, organizações não governamentais com atuação em diversas áreas, conselhos nacionais e ministérios.

Serão explicados os seguintes instrumentos: inquérito civil (IC), termo de ajustamento de conduta (TAC), recomendação, audiência pública e atendimento ao público. Tais instrumentos já estão sendo utilizados pelo Ministério Público como metodologia de resolutividade institucional, que prima por priorizar a resolução das questões referentes aos direitos de grupo em seu próprio âmbito de atuação, sob uma perspectiva democrática.

### *3.2.1.1 Inquérito civil*

O inquérito civil (IC) foi criado pela Lei nº 7.347/85 (BRASIL, 1985). Posteriormente, foi previsto na Constituição da República entre as funções institucionais do Ministério Público (art. 129, III) (BRASIL, 1988), e também na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei nº 7.625/93), de aplicação subsidiária ao Ministério Público dos Estados, indicado, inclusive, para a defesa de interesses individuais homogêneos (art. 6º, VII, d) (BRASIL, 1993).

Mazzilli (2001, p. 403) conceituou-o nos seguintes termos:

O inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público: seu objeto é a coleta de elementos de convicção que sirvam de base à propositura de uma ação civil pública para a defesa de interesses metaindividuais – ou seja, destina-se a colher elementos de convicção para que, à sua vista, o Ministério Público possa *identificar ou não* a hipótese em que a lei exige sua iniciativa na propositura de alguma ação civil pública.

O inquérito civil constitui procedimento administrativo utilizado exclusivamente pelo Ministério Público como instrumento de tutela dos direitos coletivos em sentido lato. Nesse procedimento, o *parquet* pode requisitar documentos às pessoas de direito privado e de direito público, colher depoimentos de pessoas, requisitar a realização de perícias, assim como desenvolver outras atividades. O IC pode ser utilizado com o fim de instruir o feito como meio de colheita de provas para a propositura de futura ação civil pública ou, também, como instrumento de resolutividade do Ministério Público, propiciando a resolução das questões no próprio procedimento.

Nos termos da Lei Federal nº 7.347/85, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações e as associações civis podem propor ação civil pública, no entanto, não podem valer-se do inquérito civil, devendo recolher elementos para propositura da ação de outra forma.

Apesar da exclusividade quanto à instauração e ao desenvolvimento desse procedimento administrativo pelo *parquet*, o IC não é instrumento único de investigação, configurando-se também em instrumento a ser utilizado para a resolução das questões pelo próprio Ministério Público.

Idealizado inicialmente como um instrumento similar ao inquérito policial no âmbito criminal, o inquérito civil foi criado para ser utilizado pelo *parquet* com o fim de colher provas no âmbito dos direitos difusos e coletivos. Esse procedimento foi sugerido por Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Junior em anteprojeto que serviu de base à Lei nº 7.347/85, prevendo o inquérito civil como instrumento de colheita de elementos para propositura de eventual ação civil pública (MAZZILLI, 2001, p. 402-403). Todavia, a *práxis* institucional impingiu-lhe também

caráter resolutivo. Por isso, muitos TACs são celebrados no âmbito do IC, conforme será visto a seguir.

Insta salientar que Mazzilli (2013, p. 51) aperfeiçoou seu entendimento acerca do inquérito civil, afastando-se da ideia inicial de instrumento exclusivo de investigação, para atribuir ao IC, entre outras finalidades, a possibilidade de servir de base para ações a cargo do Ministério Público que não a propositura de ação civil pública.

No mesmo sentido, é o entendimento de Ribeiro (2015, p. 79):

Se em uma fase primeira, o inquérito civil público prestava à colheita de elementos de convencimento para o ajuizamento de ações civis públicas, outros instrumentos foram sendo agregados ao ferramental do Ministério Público, convertendo o inquérito em uma primeira etapa de um *iter* de atuação extrajudicial na tutela de interesses de metaindividuais.

Entre outros doutrinadores, Botrel (2010, p. 240) partilha do entendimento de que o inquérito civil objetiva servir de lastro probatório para propositura de ação civil pública (ACP), como também, para a adoção de medidas extrajudiciais pelo *parquet*. Referido autor afirma, ainda, que “incumbe ao Parquet promover o inquérito civil para a proteção, prevenção e reparação de danos a interesses individuais indisponíveis homogêneos e individuais homogêneos, dentre outros” (BOTREL, 2010, p. 248).

Na atualidade, portanto, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, o inquérito civil é aceito como instrumento de resolução extrajudicial e não apenas como procedimento apuratório. Além disso, não está limitado à tutela dos direitos difusos ou coletivos, podendo ser utilizado, inclusive, com o fim de tutelar os interesses individuais homogêneos e indisponíveis.

Machado (1999, p. 162) salienta, aliás, que “tal prática vem conferindo ao Ministério Público, na área dos direitos difusos, um certo caráter de instância resolutiva, ele que sempre fora tido como a magistratura requerente”.

Para a instauração do inquérito civil não se exige fato típico. Havendo meras atividades perigosas, independentemente de dano específico, pode-se iniciar o IC,

ainda mais porque admissível propositura de ação civil pública para evitar danos (MAZZILLI, 2001, p. 411).

Para Mazzilli (2001, p. 413), não há que se falar em contraditório no inquérito civil.<sup>2</sup> Já para Silva Júnior (in SILVA JÚNIOR; PEREIRA, 2010, p. 12), “não se pode conceber a ideia de que o órgão ministerial é dotado da plenitude da verdade incontestável”.

Diddier Jr. e Zaneti Jr. (2008, p. 247) afirmam que:

Em verdade o que importa observar no curso do procedimento são as garantias constitucionais atinentes ao Estado Democrático de Direito, se existe risco de malferir essas garantias e existe interesse público em preservá-las, o Ministério Público deverá zelar por esse interesse também no inquérito civil. Obviamente, a função investigatória do inquérito civil público atenua a garantia do contraditório, mas não a elimina.

Conforme o texto constitucional de 1988, o contraditório é uma garantia e, portanto, deve ser observado em todos os procedimentos administrados, tais como o IC, salvo raras exceções. Entende-se que o inquérito civil deve obedecer ao contraditório e ser amplamente participativo. Sob o escólio de Cappelletti e Garth (1988, p. 164), “uma mudança na direção de um significado mais ‘social’ da justiça não quer dizer que o conjunto de valores do procedimento tradicional deva ser sacrificado”.

O inquérito civil é um procedimento administrativo organizado e metódico, estando sujeito a normas específicas quanto à prorrogação do prazo. Já no que tange ao prazo de duração desse procedimento, o Conselho Superior do Ministério Público editou a Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, com alterações promovidas pela Resolução nº 35, de 23 de março de 2009, que disciplina a instauração e tramitação do inquérito civil. A Resolução nº 23/07 estabeleceu no art. 9º que o IC deverá ser concluído no prazo de um ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2007).

---

<sup>2</sup> Entendimento balizado por Mazzilli em Nelson Nery Jr., Rodrigues Fiorillo, Rosa Nery e Antônio Augusto M. de Camargo Ferraz.

Encontram-se críticas doutrinárias quanto à ausência de prazo para encerramento do inquérito civil, principalmente após a nova disposição constitucional inserida pela Emenda Constitucional nº 45/04, no inciso LXXVIII do art. 5º da CR/88, segundo a qual “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Nessa linha, Silva Júnior (in SILVA JÚNIOR; PEREIRA, 2010, p. 28) salienta que:

Outra questão tormentosa no âmbito do debate acerca dos inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público está no prazo de duração desses procedimentos. Não é difícil encontrarmos inquéritos civis públicos que se estendam por um período extravagante [...].

É verdade que em muitas Promotorias de Justiça acumulam-se inquéritos civis devido a inúmeros fatores que impedem a resolutividade em tempo razoável, tais como elaboração de perícias técnicas, colaboração de órgãos administrativos e outros. Na prática, o Promotor realiza um trabalho de tentar resolver os procedimentos administrativos conforme estejam dispostos nas pilhas das Promotorias, independentemente de qualquer meta ou racionalidade quanto à priorização de determinados direitos, se é que isso seria possível.

Insta salientar quanto ao Ministério Público de Minas Gerais que a Procuradoria-Geral de Justiça editou resoluções determinando a priorização da atuação do *parquet* em procedimentos administrativos datados de anos anteriores. Essa normatização interna simboliza grande avanço institucional, devido ao “direcionamento” do *parquet* para priorizar a resolução de questões que lhe foram postas há tempo considerável e que ainda não encontraram solução.

Embora não se possa desprezar a obrigatoriedade de duração razoável dos procedimentos, com lastro no texto constitucional de 1988, é imprescindível destacar que os inquéritos civis, em sua maioria, tratam de assuntos complexos e de interesse de número considerável de pessoas. Tal conteúdo dificulta sobremaneira a resolução em tempo exíguo, ainda mais se o Ministério Público, sob o viés resolutivo, objetivar resolver efetivamente as questões apuradas no procedimento.



Mais importante que encerrar o inquérito civil num curto prazo, é atuar com eficácia e efetividade na resolução das questões primordiais para uma boa vida em sociedade.

Ao contrário do inquérito policial, cabe ao Promotor de Justiça determinar o arquivamento do inquérito civil. Todavia, independentemente de provocação ou requerimento, a determinação do arquivamento deve ser analisada pelo Conselho Superior do Ministério Público (CSMP).

Não há que se aventar inconstitucionalidade, porque o arquivamento do IC ocorre no próprio âmbito do Ministério Público caso não for ele o único legitimado à propositura de ação civil pública (MAZZILLI, 2001, p. 421). Havendo discordância do arquivamento, pode propor ação qualquer dos colegitimados, desde que se valendo de outras provas e não do procedimento de titularidade exclusiva do Ministério Público.

Ademais, é importante ressaltar que a análise de determinação do arquivamento do IC não é puramente formal. O CSMP poderá homologar o arquivamento ou convertê-lo em diligência, a ser cumprida pelo próprio membro do Ministério Público presidente do procedimento, de forma a obter efetiva resolução das questões aventadas no inquérito civil.

Além de ser muito útil no desenvolvimento das atividades ministeriais, principalmente quanto à resolutividade, o inquérito civil mostra-se eficaz também quanto à possibilidade de continuidade da investigação iniciada porque, em havendo substituições ou afastamentos do Promotor de Justiça atuante no IC, as informações estarão armazenadas no procedimento.

Em Minas Gerais, o Ministério Público instituiu o Sistema de Registro Único (SRU), por intermédio da Resolução PGJ CGMP nº 03/07, estabelecendo como procedimentos administrativos a cargo dos órgãos de execução o inquérito civil, procedimento preparatório e notícia de fato (COSTA in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 512). Referido sistema simbolizou avanço institucional no âmbito do Estado, porque procedimentos inominados foram abolidos, assim como a possibilidade de não formalização de investigação ou denúncia apresentada ao

Ministério Público quanto aos direitos da coletividade, do interesse público e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

### 3.2.1.2 *Termo de ajustamento de conduta*

O termo de ajustamento de conduta (TAC) foi previsto inicialmente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, posteriormente, pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), que por intermédio do art. 113 introduziu o § 6º ao art. 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), configurando-o como título executivo extrajudicial. É regulamentado no âmbito ministerial pela Resolução nº 23/07 do CNMP (art. 14). E pode ser firmado apenas pelos órgãos públicos legitimados para a tutela coletiva.

Os órgãos públicos poderão tomar dos interessados o compromisso de ajustarem suas condutas às exigências legais, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário, com o fim de cessar a ameaça ou lesão aos direitos de grupo.

O TAC é um instrumento significativo, por excelência, em termos de resolutividade ministerial. Na *práxis*, é firmado após atuação diligente do *parquet* no âmbito do inquérito civil, que se inicia com o foco de investigação para apurar ou prevenir ocorrência de danos, mas alcança a possibilidade de resolução mediante ajuste de cláusulas entre o causador do dano e o Ministério Público.

Mancuso (2008, p. 39) salienta que:

A notória efetividade prática dessa técnica, em comparação com o que se pode esperar do comando judicial, é facilmente compreensível: os sujeitos concernentes ao litígio tendem a prestigiar a solução que eles mesmos alcançaram consensualmente, ao contrário do que se passa quando o conflito vem conjurado mediante a *solução adjudicada estatal* [...]

No TAC, o Ministério Público será denominado compromitente e a outra parte – indivíduo, grupo de indivíduos, o próprio Poder Público ou pessoa jurídica – será denominada compromissária. Serão estabelecidas as obrigações assumidas pela compromissária com o fim de evitar, reparar ou cessar a prática de danos aos direitos tutelados pelo Ministério Público, a serem cumpridas em prazo determinado,

sob pena de multa cominatória. Admite-se participação de terceiros quando da disposição do TAC, os quais serão denominados como intervenientes.

Há doutrinadores que preferem utilizar “compromisso” de ajustamento de conduta e não “termo” de ajustamento de conduta. Nessa linha, assevera Macêdo (in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 353-354):

O Compromisso de Ajustamento de Condutas (e não “Termo de Ajuste de Condutas”, pois o Termo é o meio no qual o compromisso ajustado se materializa, ou seja, é escrito) é um acordo realizado entre o presidente do inquérito civil, ou um dos órgãos públicos co-legitimados à propositura da ação civil pública, e o investigado [...] constituindo-se, após firmado, um título executivo extrajudicial.

O termo de ajustamento de conduta, para Mazzilli (2001, p. 419), “é uma espécie de transação”. No entendimento de Lima (2011, p. 47), o compromisso de ajustamento de conduta não se confunde com transação; caso contrário, significaria renúncia parcial do próprio direito. Na mesma linha, para Ribeiro (2015, p. 85), “não há a possibilidade de o Ministério Público abdicar daquele direito ou interesse, nem mesmo em parte, pois não lhe pertence”.

Como o Ministério Público não pode dispor dos direitos cuja tutela lhe foi incumbida, entende-se que a celebração de TAC não implica transação. É evidente, porém, a natureza negocial do compromisso de ajustamento de condutas (MACÊDO in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 359).

Em verdade, quando da elaboração do termo, as cláusulas serão discutidas entre o Ministério Público e a parte compromissária, havendo possibilidade de acordo quanto ao prazo e às condições de cumprimento da obrigação assumida. Estará presente certa discricionariedade do Ministério Público quanto à elaboração das cláusulas, já que o objeto do TAC é sempre variável, conforme o direito a que visa assegurar. A título de exemplo, em se tratando de danos ocasionados ao meio ambiente, em sua maioria, as cláusulas do termo tratarão da reparação e compensação do dano; já na hipótese de danos ocasionados ao patrimônio histórico e cultural, as cláusulas estabelecerão obrigação de restaurar o bem, se houver depredação ou mutilação deste, ou de refazê-lo, em caso de destruição indevida.

No entendimento de Rodrigues (2004, p. 3), o processo de tomada de decisões na elaboração do termo de ajustamento de conduta deve ser transparente e o mais participativo possível, devendo o Ministério Público propiciar mecanismos de participação dos cidadãos para tal fim.

Em verdade, o TAC é benéfico para o Ministério Público e também para a parte contrária. Primeiramente, porque evita a provocação jurisdicional e simboliza a prioridade extrajudicial ou resolutive, deixando o Poder Judiciário de ser espaço único para tornar-se espaço excepcional de atuação do Ministério Público. Em segundo, porque permite negociação entre a parte contrária e o *parquet*, que, embora limitada pela imprescindibilidade de efetivar direitos, evita o desgaste emocional e financeiro de uma demanda judicial.

O cumprimento do TAC impõe o arquivamento do inquérito civil inicialmente instaurado, selando o caráter resolutive do Ministério Público. O descumprimento, por outro lado, impõe a execução judicial do título, que visará ao cumprimento da obrigação de fazer eventualmente assumida, assim como ao pagamento da multa ali aventada. Logo, na hipótese de descumprimento do TAC, também se sobressai o aspecto resolutive do Ministério Público, porque a atuação institucional foi priorizada com o fim de resolver a questão consensualmente, sendo o Judiciário provocado apenas após esgotada tal possibilidade.

### 3.2.1.3 *Recomendação*

A recomendação não foi prevista de forma expressa no texto constitucional de 1988, mas foi devidamente disposta e delimitada em textos infraconstitucionais. Nos termos da Lei Complementar nº 75/93, compete ao Ministério Público expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover (art. 6º, XX) (BRASIL, 1993a). Referido instrumento, a ser dirigido ao Poder Público, é previsto também no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) (BRASIL, 1993b), e regulamentado pela Resolução nº 23/07 do CNMP (art. 15) (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2007).

Nos dizeres de Parise et al (2005, p. 17):

Um dos fortes mecanismos de atuação do Ministério Público, que decorre da Constituição e está previsto expressamente no plano infraconstitucional, é o mecanismo da recomendação, o qual poderá ser dirigido ao Poder Público em geral, a fim de que sejam respeitados os direitos assegurados constitucionalmente.

A recomendação é uma orientação, como o próprio nome diz, não tendo a particularidade de vincular o administrador público (MACÊDO in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 352). Não possui caráter vinculante ou impositivo (RIBEIRO, 2015, p. 83). Constitui-se em importantes orientações destinadas às autoridades públicas ou aos diretores de entidades privadas prestadoras de serviço público relevante (COSTA, 2013, p. 510).

Ribeiro (2015, p. 83) salienta que:

[...] a recomendação representa o exercício pelo Ministério Público das funções em muitos países atribuídas ao *Ombudscam* sueco, o *Parliamentar Commissioner* Inglês, Provedor de Justiça Português, *Mediateur* francês ou o *Defensor Del Pueblo* espanhol, argentino e peruano.

É um instrumento típico da função *ombudsman* ou de defensor do povo. Embora não tenha caráter vinculante, a recomendação impõe uma reflexão ao administrador público e uma possibilidade de refazer sua atuação em conformidade com a proteção dos direitos de dimensão coletiva.

É um instrumento educativo direcionado ao Poder Público com as considerações do Ministério Público quanto à proteção dos direitos de dimensão coletiva, conforme o caso concreto. Apresenta também caráter coercitivo impingido pelo *parquet* para adequação das atividades desenvolvidas pelo próprio poder público ou por entidades privadas prestadoras de serviço público, sob pena da provocação do Poder Judiciário e até mesmo da responsabilização do agente público em ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, a recomendação reforça a atuação do Ministério Público resolutivo no âmbito do acesso à justiça.

Insta observar que, há tempo bastante considerável, o Ministério Público não exerce a função de consultoria jurídica aos órgãos públicos, conforme demonstrado quando

do estudo da evolução institucional no primeiro capítulo deste trabalho. A recomendação não se reveste, portanto, de caráter consultivo. Mas curiosamente é uma oportunidade conferida ao Poder Público de *ouvir* o que o *parquet* pensa ser essencial para adequar as ações do administrador público aos interesses protegidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

#### 3.2.1.4 Audiência pública

As audiências públicas, também previstas na Lei nº 8.625/93 (art. 27), foram normatizadas pela Resolução CNMP nº 82/12 e no Ministério Público do Estado de Minas Gerais pela Resolução PGJMG nº 029/14. Nos termos do art. 1º desta última resolução, são instrumentos de captação de informações junto à sociedade civil para auxiliar nos procedimentos, no Plano Geral de Atuação, no Planejamento Estratégico e, sobretudo, na identificação das variadas demandas sociais, devolvendo o poder de voz aos cidadãos. Devem ser promovidas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, a fim de embasar decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação (art. 3º), podendo as pessoas físicas, pessoas jurídicas ou demais entidades que comparecerem apresentar informações ou propostas, orais ou escritas, quanto ao tema abordado (art. 6º).

A audiência pública constitui, em síntese, mecanismo de exercício direto da soberania popular porque permite a participação do cidadão, por si, ou por entes sociais representativos, em temas de relevância social (ALMEIDA; SOARES JÚNIOR; GONÇALVES, 2006, p. 11).

Sendo a representação da sociedade incumbida ao Ministério Público no texto constitucional de 1988, indubitavelmente, a definição das prioridades institucionais não pode prescindir da participação da sociedade, devendo o Ministério Público consultá-la antes de estabelecer as metas prioritárias para que reflitam o que a sociedade espera da atuação ministerial (GOULART, 1998, p. 117).

Salientando a importância da participação da sociedade para definir as ações do Ministério Público, disserta Rodrigues (in LOPES; JATAHY, 2012, p. 903) que:

Como órgão de representação, o Ministério Público deve consultá-la antes de estabelecer as metas prioritárias. Essas metas devem refletir aquilo que a sociedade quer e espera da atuação ministerial. A *accountability* deve começar de baixo. Em cada comarca deve ser feito um diagnóstico sobre as questões que possa exigir a atuação do Ministério Público.

Inicialmente, para o leitor mais afoito, pode parecer estranho e até mesmo incongruente a regulação social do Ministério Público mediante participação popular em sendo ele independente. Todavia, a prática demonstra que em muitas comarcas não há uma linha definida de ação. Muitas vezes o *parquet* atua “apagando incêndios”, voltando os olhos e as práticas para as questões mais danosas do momento.

Em muitas promotorias, onde se acumulam as curadorias, como exemplo, a tutela do direito de saúde, do idoso, do meio ambiente e dos deficientes físicos, é praticamente impossível fazer uma escolha de atuação conforme definição de estratégias. O que seria prioritário? – se pergunta o Promotor de Justiça. Não há, ainda, metodologias fidedignas para pautar a atuação do Ministério Público nos procedimentos ou no inquérito civil de forma a priorizar o inquérito civil instaurado há mais tempo ou o mais atual, ou o inquérito que almeja apurar violação a determinados direitos, entre a enorme gama dos direitos de grupo.

Com certeza, a consulta popular não apresenta apenas vantagens. As pessoas mais engajadas da comunidade poderiam escolher áreas prioritárias ou até mesmo protelar ações ministeriais em outras áreas, conforme ideais verdadeiros para uma *vida boa* ou conforme os próprios interesses pessoais. Por isso, apenas teoricamente essa escolha é possível na realidade atual. Apenas com uma mudança estrutural na própria sociedade, em termos educacionais e culturais, pensa-se seja isso realmente possível e factível.

A realização de audiências públicas, todavia, não se restringe à consulta à população ou a especialistas para o estabelecimento de metas institucionais. Configura-se num instrumento de pluriparticipação nas atividades extrajudiciais do Ministério Público há muito utilizada em outros países, originando-se no *public hearing* e na *enquête* (RIBEIRO, 2015, p. 80).

A audiência pública é, na realidade, um dos instrumentos de atuação para atingir as finalidades do Ministério Público (MAZZILLI, 2014, p. 375). Representa um mecanismo que fortalece a legitimação social da instituição (MACÊDO in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 365) e é grande valia não só para auxiliar no estabelecimento das metas institucionais como também no desenvolvimento das competências do Ministério Público.

Para Ribeiro (2015, p. 81):

As audiências públicas podem ser consideradas as verdadeiras pontes do falido sistema democrático puramente representativo para um sistema efetivamente participativo, onde os cidadãos serão ouvidos e terão suas pretensões consideradas.

A democratização do poder conduz à partilha do espaço público entre os poderes constituídos e as novas instâncias de intervenção e deliberação da sociedade civil (GOULART, 1998, p. 54). Dessa forma, a audiência pública permite o exercício da democracia participativa, devolvendo ao indivíduo o direito de opinar e participar ativamente de assuntos de seu exclusivo interesse, no âmbito da coletividade. E também possibilita ao Ministério Público, sob o viés resolutivo, aproximar-se efetivamente da sociedade civil.

Conforme salienta Goulart (1998, p. 53):

A democracia de massas, como superação da democracia formal, é a síntese da democracia representativa (indireta) e de base (direta). Supõe a articulação entre os sujeitos políticos coletivos e os aparelhos tradicionais de representação política, com a criação de novos espaços públicos e de mecanismos institucionais que possibilitem, no processo de aprofundamento da democracia, a progressiva absorção dos aparelhos de Estado pela sociedade.

A audiência pública é, pois, um novo espaço público para articular os interesses da comunidade, principalmente os interesses sociais e individuais indisponíveis, com o próprio Estado. Por ter o condão de facilitar a participação irrestrita da sociedade em temas que lhe são peculiares, em suas variadas dimensões, a audiência pública reveste-se de grande intensidade democrática, sendo, por isso, qualificada neste trabalho como o principal instrumento do Ministério Público resolutivo.



Na realização de audiência pública, há oportunidade de discutir problemas sociais relevantes para determinada comunidade e avançar em soluções conjuntas conforme a realidade vivenciada no momento e no local. O Ministério Público não é o autor da audiência pública, mas sim um *facilitador* de resolutividade a ser elaborada pelos próprios indivíduos. Por outro lado, os indivíduos também são colaboradores do Ministério Público quanto à tutela dos direitos coletivos e do interesse público, na audiência pública.

Para proceder à audiência pública, deve-se elaborar um edital de chamamento à comunidade para comparecer em dia, horário e local previamente designados pelo Promotor de Justiça, com o fim de tratar de assunto relevante para os munícipes, também delimitado no edital. A audiência será presidida pelo *parquet*, devendo-se lavrar termo que sirva de instrumento para ponderar as opiniões ali colhidas, com o fim de posterior tomada de decisão ou elaboração de estratégia de atuação para a tutela dos direitos ali tratados.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), conforme já salientado, vem realizando diversas audiências públicas com o fim de estabelecer um fórum de debate dos problemas sociais relativos aos direitos tutelados pelo Ministério Público. Os temas abordados são variados abarcando, amplamente, a tutela dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Cite-se, a título de exemplo, os seguintes temas de audiências: (a) bioma da Amazônia; (b) bioma da caatinga; (c) bioma do cerrado; (d) bioma do Pantanal; (e) educação e diálogo para a não violência; (f) bioma da Mata Atlântica; (g) “massacre de maio”; (h) situação atual do bioma do Pampa; (i) acesso à justiça aos jovens negros; (j) cotas raciais nos concursos do Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015b).

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, as audiências públicas são apoiadas pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), já tendo realizadas em número considerável. Citem-se, a título de exemplo, as seguintes audiências: (a) uso indevido de vias públicas do bairro Vila Maquine, realizada em 9/2/15, no município de Mariana; (b) situação do mon trilho em Poços de Caldas, realizada em 28/10/14, em Poços de Caldas; (c) perturbação do sossego em virtude do uso indiscriminado de caixas de som, realizada em 25/7/14, em Águas

Formosas; (d) atenção básica de saúde dos índios Maxacali, realizada em 10/7/14, também em Águas Formosas; (e) direitos das pessoas em situação de rua, realizada em 30/5/14, em Belo Horizonte; (f) direitos dos atingidos pelo Projeto Hidroagrícola Jequitaiá, realizada em 22/4/14, no município de Jequitaiá (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2015a).

### 3.2.1.5 Atendimento ao público

O atendimento ao público não é identificado comumente como um método extrajudicial de resolução de conflitos. Entende-se, todavia, que essa função do Ministério Público é também instrumento de resolutividade.

Nesse sentido, afirma Mazzilli (2013, p. 64):

A experiência no atendimento ao público e na composição de conflitos de interesses demonstra que a maior parte das controvérsias morreria ali, pois é muito expressivo o número de pessoas que, mediadas de pronto por autoridade imparcial, acedem a uma solução razoável.

O membro do Ministério Público detém prerrogativas e dispõe de mecanismos jurídicos aptos para mudar a realidade da comarca onde atua e não apenas para executar um trabalho burocrático (RODRIGUES, 2012, p. 92). E para cumprir esse desiderato, o atendimento ao público faz-se primordial.

Ao pesquisar as raízes do Ministério Público, não há como precisar por que ou a forma como o *parquet* assumiu a função de atendimento ao público que hoje é tão significativa. As funções exercidas pelo Ministério Público a própria instituição foi chamando a si, “paulatinamente, foi ajuntando em torno de si várias funções, antes espalhadas em diferentes mãos” (MAZZILLI, 2013, p. 99).

O atendimento ao público, pesado encargo, principalmente nas comarcas do interior, é uma das tarefas mais expressivas e gratificantes do Promotor de Justiça (MAZZILLI, 2013, p. 98). No exercício do atendimento ao público, o *parquet* recorrerá não apenas ao arcabouço jurídico, mas a toda sua formação cultural e humanista, com o fim de fazer prevalecer os direitos sociais.

Ademais, a difícil função é “um escoadouro eficiente para reduzir parte da litigiosidade reprimida” (MAZZILLI, 2013, p. 103), mostrando-se eficiente também como canal de acesso à justiça, já que silenciar um conflito nada mais é que uma atitude antidemocrática.

A importância do atendimento ao público é inegável. Em primeiro lugar, porque representa a existência de um canal para a democracia de fácil acesso a todo indivíduo, independentemente da condição econômica ou social. Sabe-se que as portas das Promotorias de Justiça estão abertas para qualquer do povo. Em segundo lugar, porque, inexistindo um sistema de *accountability*, o atendimento ao público, ao lado das audiências públicas, mostra-se eficaz instrumento de diagnóstico das questões primordiais para cada município, conforme o interesse ou demandas de seus cidadãos.

Quando o membro do Ministério Público dedica-se à função de atender ao público, indelegável ao analista ou ao oficial do Ministério Público, as possibilidades de resolução das questões na própria instância institucional são maiores. Contudo, as dificuldades inerentes de ouvir, de dar voz às pessoas com alguma demanda reprimida e também o grande número de cidadãos que procuram a Promotoria de Justiça com o fim de apenas expor um ponto de vista ou um assunto não correlato com as atribuições ministeriais, torna o atendimento ao público uma das funções mais específicas e difíceis do Ministério Público na *práxis*. Por tais razões, somando-se o elevado número de processos de responsabilidade do *parquet*, o atendimento ao público é muitas vezes relegado a segundo plano, embora fundamental no Estado Democrático de Direito, que impôs uma aproximação do Ministério Público com a sociedade.

Em síntese, pode-se afirmar que o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, as audiências públicas e o atendimento ao público são metodologias de atuação do Ministério Público em sua própria instância institucional. Quando utilizados no tempo e forma adequados, esses instrumentos são realmente eficazes para efetivar a tutela dos direitos de grupo e o acesso à justiça, com significativa independência em relação ao Poder Judiciário. Simbolizam a capacidade transformativa do Ministério Público resolutivo.

#### 4 PERSPECTIVAS PARA CONSOLIDAR O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Apresentar-se-ão, neste capítulo, perspectivas para que o Ministério Público consolide sua natureza resolutiva, assumindo-a como nova identidade institucional para a tutela dos direitos de grupo, com todo o desafio que isso representa.

Em termos institucionais, o Ministério Público nasceu e desenvolveu-se numa espécie de paridade com o Poder Judiciário, mas para seu fortalecimento e consolidação é indispensável que, a partir de agora, a instituição busque se diferenciar atuando com especificidade e eficácia na tutela dos direitos de grupo e do regime democrático, aproximando-se efetivamente da sociedade.

Conforme afirma Sadek (2009a, p. 130):

[...] nós estamos falando “da renovação do novo”, ou seja, há um novo Ministério Público a partir da Constituição de 1988 e nós certamente teremos um Ministério Público renovado quando ele se tornar, de fato, um Ministério Público resolutivo.

Impõe-se repensar qual pode ser a contribuição do Ministério Público para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A realidade vivida pelos brasileiros, em sua maioria à mercê de violências e exclusão, deve funcionar como esteira a impulsionar a vontade institucional com o fim de consolidar o Ministério Público resolutivo como uma instância alternativa ao Judiciário e, principalmente, eficaz quanto à promoção de justiça.

Propõe-se ao Ministério Público que se assuma, no viés resolutivo, como humanista no sentido de se empenhar no ato de dialogar com os indivíduos para que estes conheçam, reflitam e transformem sua realidade, numa *práxis* contínua.

O humanismo que se pretende rejeita toda forma de manipulação, assim como o desespero e o otimismo ingênuo, sendo esperançosamente crítico porque crê que os homens podem transformar as estruturas em que estão mergulhados ou coisificados (FREIRE, 2013, p. 99-100).

Espera-se ser possível promover, na própria instância institucional, meios de suscitar o diálogo como lição de cidadania e solidariedade. Não se almeja que a busca por práticas transformadoras simbolize o abandono das práticas existentes e já consideradas eficientes, mas sim que se repense em novas práticas ou novas formas de desenvolver as existentes, com objetivo de efetivamente realizar os direitos.

Desse modo, o primeiro passo para consolidar o Ministério Público resolutivo é assumi-lo como (nova) identidade institucional conforme detalhado a seguir.

#### **4.1 Ministério Público resolutivo como nova identidade institucional**

O Ministério Público resolutivo simboliza uma nova identidade institucional para o Ministério Público. Essa identidade originou-se na Constituição da República de 1988 com as novas incumbências constitucionais atribuídas à instituição, as quais impuseram a imprescindibilidade de *práxis* diferenciada para a tutela dos direitos de grupo e do regime democrático – além da puramente judicial no âmbito criminal ou cível. A própria instância institucional transformou-se num *locus* de atuação e resolutividade ministerial, simbolizando um instrumental eficaz e efetivo de resolução extrajudicial de conflitos, de participação democrática e, portanto, de acesso à justiça. Todavia, ainda é preciso aperfeiçoar essa prática.

A atuação extrajudicial do Ministério Público, abordada como atuação do Ministério Público resolutivo, apresenta o condão de desafogar o Poder Judiciário, numa época em que essa preocupação é cada vez mais crescente. Mas para adotar efetivamente essa identidade institucional, é necessário repensar toda a estrutura da instituição. Como já salientado, o Ministério Público nasceu e cresceu à sombra do Poder Judiciário e mesmo as garantias que favoreceram o fortalecimento dos membros e, por conseguinte, da própria instituição, foram conquistadas em comparação aos membros do Poder Judiciário. Entretanto, passados quase trinta anos da nova roupagem constitucional, é hora de o Ministério Público encontrar sua *cara*, seu próprio modo de pensar e agir institucionalmente. É hora de buscar identificação própria. E essa identificação peculiar, a nosso ver, não se dá por outro caminho, senão pelo Ministério Público resolutivo.

O Ministério Público resolutivo é um Ministério Público acessível aos cidadãos e às demandas reprimidas. É acessível à reivindicação de direitos, independentemente de formalidades ou burocracias processuais. Suas portas estão abertas para os indivíduos que se interessarem por participar da construção da democracia no país, mormente pela fiscalidade e pelo trabalho conjunto para encontrar soluções para os problemas enfrentados por cada comunidade. E para aqueles indivíduos ainda não preparados para a participação do projeto democrático, o Ministério Público resolutivo é um facilitador do empoderamento e autonomia do indivíduo.

É verdade que o atuar resolutivo nasceu tímido, com poucas regulamentações específicas, sendo comumente denominado pela doutrina como atuação extrajudicial. Ainda com *práxis* própria e peculiar para resolução de conflitos, para fortalecimento da democracia e efetivação do acesso à justiça, ao Ministério Público coube uma denominação correlata ou paralela à denominação judicial. Defende-se, neste trabalho, que a atuação extrajudicial simboliza uma atuação resolutiva. E, portanto, a nova identidade institucional é o Ministério Público resolutivo e não extrajudicial. Os instrumentos utilizados para tal fim permanecem em construção e amadurecimento. A instauração de inquérito civil, a realização de termo de ajustamento de conduta e de audiência pública, a expedição de recomendação ou o atendimento ao público simbolizam boas práticas ministeriais no âmbito extrajudicial e, portanto, no âmbito do Ministério Público resolutivo.

Para ilustrar a riqueza e a magnitude do atuar resolutivo, sobretudo devido aos interesses a que visa resguardar, com eficácia, vejam-se, a título de exemplo, variadas práticas desenvolvidas no Estado de Minas Gerais.<sup>1</sup>

#### a) Igualdade racial

Em junho de 2013, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República assinaram um Termo de Cooperação Técnica para implementar ações conjuntas que

---

<sup>1</sup> As boas práticas listadas a seguir foram divulgadas pela revista institucional do Ministério Público de Minas Gerais, Revista Rede, edição n. 22, de março de 2014 (REDE, 2014), e edição n. 24, de julho de 2015 (REDE, 2015).

assegurem a promoção da igualdade racial no Estado de Minas Gerais. Com o acordo, o MPMG aderiu à campanha *Igualdade racial é pra valer*, com o objetivo de implantar coordenadorias e conselhos municipais de promoção da igualdade racial nos municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes e que ainda não contem com essa estrutura, bem como fortalecer políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial em Minas Gerais.

b) Portabilidade de crédito

O Ministério Público de Minas Gerais celebrou termo de ajustamento de conduta com os bancos BMG, Bonsucesso, BV Financeira, Cacique, Cifra, Mercantil do Brasil, Rural e Intermedium, os quais assumiram a obrigação de divulgar em seus *sites* informações sobre a portabilidade de crédito. Referido TAC foi assinado em 2013, como resultado de um procedimento administrativo instaurado no âmbito do MPMG contra vários bancos que obstavam, por diversos meios, o fornecimento de informações cadastrais e financeiras imprescindíveis à portabilidade de dívidas e à liquidação antecipada de débito, total ou parcialmente.

c) Acordos socioambientais

O MPMG e a MMX Sudeste Mineração Ltda firmaram termo inicial de compromisso e responsabilidade socioambiental, estabelecendo as obrigações que a empresa deve cumprir para implantar o Sistema de Disposição de Rejeito da Expansão Serra Azul, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 10 mil. O Sistema abrange os municípios de Igarapé, São Joaquim de Bicas, Mateus Leme, Itaúna e Itatiaiuçu.

Termo de compromisso preliminar (TCP) também foi firmado, na cidade de São Gotardo, entre o MPMG e a empresa Verde Fertilizantes Ltda, estabelecendo condições para a implantação do projeto *Cerrado verde* nos municípios de Matutina e São Gotardo. O empreendimento minerário extrai e beneficia, por método de lavra a céu aberto, três milhões de toneladas de potássio por ano.

d) Inclusão social no Vale do São Francisco

Em fevereiro de 2014, o MPMG celebrou termo de cooperação técnica (TCT) com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG), objetivando definir estratégias para viabilizar a inclusão social de grupos vulneráveis e o desenvolvimento sustentável na região do vale do São Francisco. Este TCT visa reunir esforços institucionais para a implementação de ações em defesa das comunidades do vale do São Francisco contempladas nos projetos sociais *Reciclando oportunidades* e *10envolver*.

e) Saúde pública em Monte Carmelo

O MPMG e o município de Monte Carmelo celebraram acordo para regularizar e melhorar o serviço de saúde pública na cidade. Mediante o TAC, o município comprometeu-se a efetuar o controle de todos os funcionários da área da saúde para que cumpram integralmente a carga horária de trabalho, instituindo o livro de ponto em todas as unidades de saúde. Além disso, foi estabelecida a obrigação de fixar, em cada unidade municipal de saúde, um quadro informativo com o nome do médico e o horário em que ele atende, possibilitando que a própria população também possa fiscalizar o cumprimento da carga horária desses trabalhadores. O município comprometeu-se, ainda, a providenciar médicos especialistas em cirurgia geral, ginecologia e obstetrícia, pediatria e anestesia para formarem equipes de suporte ao pronto-socorro local, realizando procedimentos, consultas especializadas e cirurgias urgentes na própria cidade, evitando demora e deslocamento de pacientes para outros municípios. Acordou-se também que o município providenciará uma Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) móvel pública para a cidade e que cada unidade de saúde do município contará com número de profissionais condizente com a exigência legal.

f) Orçamento para infância e juventude

O MPMG propôs emendas ao orçamento municipal em Belo Horizonte com o fim de beneficiar áreas da saúde e da infância e da juventude na capital. Referidas emendas, constantes da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual de Ação



Governamental, foram apresentadas pela 23ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude e pela 19ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde da capital.

g) Escola em tempo integral

O MPMG celebrou TAC com o município de Governador Valadares para adequar o espaço físico das escolas municipais Olegário Maciel, Hamilton Teodoro, Reverendo Silas Crespo e Helvécio Dahe, a fim de que participem do projeto *Escola em tempo integral* e ofereçam aos alunos as condições previstas na Resolução nº 449 do Conselho Estadual de Educação (CEE).

h) Revitalização da Lagoa da Pampulha

O MPMG realizou audiência pública para discutir soluções, planos e alternativas para a recuperação e preservação da Lagoa da Pampulha, um dos cartões postais da capital. Nesta audiência, foram discutidas questões relativas à realização de eventos no entorno da lagoa, os impactos do desassoreamento, a forma de despoluição a ser adotada e os meios para proteção de aves, mamíferos e micro-organismos do local, além de questões relativas à saúde humana e à atividade de pesca na lagoa.

i) Vagas para taxistas com deficiência

O MPMG firmou acordo com a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), estabelecendo a obrigação de retificação do edital de licitação para 545 permissões de táxis convencionais para a capital, objetivando garantir a reserva de 10% das vagas para motoristas com deficiência.

j) Crédito consignado a idosos

O MPMG, por intermédio das Promotorias de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos e a Promotoria de Defesa do Consumidor, expediu recomendação às instituições financeiras, estabelecimentos de crédito, correspondentes bancários e congêneres, estabelecendo medidas administrativas a

serem adotadas nos empréstimos consignados para garantir os direitos aos idosos e às pessoas com deficiência, sobretudo quanto ao conhecimento pleno dos termos do contrato.

k) Casa-lar Itapagipe

Fruto de um esforço conjunto entre MPMG, população e lideranças políticas de Itapagipe, no Triângulo Mineiro, instalou-se, em dezembro de 2013, uma casa-lar no município para o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, até a colocação em família substituta. Denominada Casa-lar Maria do Rosário Afonso Amorim, o estabelecimento tem capacidade para atender doze menores das cidades de Itapagipe e São Francisco de Sales.

l) Casa-lar Bonfinópolis de Minas

Os municípios de Bonfinópolis de Minas, Natalândia, Dom Bosco e Riachinho, na região noroeste de Minas Gerais, celebraram TAC com o MPMG, assumindo a obrigação de formalizar convênio intermunicipal visando à implantação e manutenção de uma unidade de atendimento, na forma de casa-lar, destinada a crianças e adolescentes com idade entre zero e dezoito anos.

m) Entidade para acolher crianças e adolescentes em Morada Nova de Minas

O MPMG e os municípios de Morada Nova de Minas e Biquinhas firmaram termo de ajustamento de conduta com o objetivo de garantir a implantação de uma entidade para acolhimento e proteção de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social. Como fruto da obrigação assumida no TAC, a entidade terá sede em Morada Nova de Minas e deverá atender até vinte crianças e adolescentes dos dois municípios.

n) Projeto Mapa da Mina

O MPMG, em parceria com a prefeitura de Ipatinga e o Instituto Interagir, lançou o projeto *Mapa da Mina* com o objetivo de identificar, mapear, catalogar, diagnosticar e

classificar todas as nascentes d'água da cidade e, a partir desse trabalho, fomentar a recuperação das que estiverem degradadas, nas áreas rural e urbana. Conforme levantamento prévio realizado, há aproximadamente trezentas nascentes no município de Ipatinga, estimando-se que aproximadamente um terço delas estaria degradada.

o) Audiência pública referente à acessibilidade

O MPMG realizou audiência pública para debater a acessibilidade das pessoas com deficiência nos estabelecimentos comerciais e nas instituições em geral, em Uberlândia, no Triângulo Mineiro. A partir dos debates, foi proposto ao empresários do município um TAC para adequação dos estabelecimentos visando garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência aos logradouros e prédios municipais.

Diante dos exemplos acima apresentados, a *práxis* ministerial não deixa dúvidas quanto à predominância e eficácia da atuação resolutiva do Ministério Público para resolução de questões relativas aos direitos de grupo, mesmo diante da especificidade dos temas. Os exemplos do Ministério Público do estado de Minas Gerais reforçam a adequação das práticas, inclusive em relação a outros estados da Federação, visto a existência de situações similares.

Desse modo, a prosseguir a história de evolução institucional traçada no seio do Ministério Público por seus próprios agentes, que, inicialmente, não pouparam esforços para contribuir para a modificação da estrutura institucional nos textos legislativos e na própria Constituição republicana de 1988; novo desafio é imposto aos membros e servidores do Ministério Público para que estes trabalhem em prol de consolidar o Ministério Público resolutivo.

A aprovação do Ministério Público em novo perfil no texto constitucional de 1988 foi fruto de labor intenso de seus membros. Houve uma eficiente organização da Confederação Nacional do Ministério Público ao apresentar a Carta de Curitiba sobre a inclusão do *parquet* na Constituição e ao desenvolver *lobby* nas discussões constituintes referentes à importância de se criar um agente não político partidário para tutelar os interesses da sociedade (KERCHE in SADEK, 2010, p. 120).

Acredita-se que consolidar o Ministério Público resolutivo é permitir que a instituição continue a desempenhar, aperfeiçoadamente, papel fundamental na tutela do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. E para tal fim é indispensável democratizar a própria instituição, criando novos espaços para deliberação democrática ou participação cidadã, assim como novos instrumentos de atuação extrajudicial, conjugando atuação resolutiva com democracia representativa e democracia participativa.

A articulação entre democracia representativa e democracia participativa é o caminho para que a cooperação, a solidariedade, a democracia e a prioridade das pessoas sobre o capital sejam valores credibilizados politicamente (SANTOS, 2010, p. 366). E é nessa articulação que o Ministério Público desempenha relevante papel, sendo imprescindível aperfeiçoar os instrumentos e técnicas institucionais assim como a própria formação dos membros e servidores do Ministério Público com o fulcro na atuação resolutiva.

Embora o terceiro setor<sup>2</sup> apresente potencial força de luta democrática no espaço público não estatal, não pode este desempenhar papel de articulador exclusivo entre a democracia representativa e participativa visando à democratização efetiva do Estado. Ausente uma ação política democrática incidente simultaneamente sobre o Estado e o terceiro setor, “pode facilmente passar por transição democrática o que não é mais do que a passagem de um autoritarismo centrado para um autoritarismo descentralizado” (SANTOS, 2010, p. 366). Nessa linha, exsurge relevante o papel desempenhado pelo Ministério Público resolutivo conforme sua nova identidade institucional a partir da CR/88, devendo ele atuar, prioritariamente, como facilitador de interlocução entre os indivíduos e o próprio Estado.

Atuando assim, o Ministério Público firma-se como *locus* de empoderamento do indivíduo, objetivando que este possa vir a participar construtivamente da democracia e da tutela dos direitos da comunidade. Para esse fim, o Judiciário é espaço excepcional de atuação do *parquet*, devendo o Ministério Público aproximar-se cada vez mais da sociedade para trabalhar como parceiro desta, em favor do

---

<sup>2</sup> Simbolizando, em síntese, as organizações sem fins lucrativos e não governamentais.

reconhecimento e efetividade dos direitos de grupo e, concomitantemente, para a consolidação ou fortalecimento da democracia.

Para Santos (2010), na atualidade, o Estado passa a ser visto como *novíssimo movimento social* e a institucionalização do Estado-articulador está ainda por ser inventada. Daí se conclui a incipiência do tema Ministério Público resolutivo e, ao mesmo tempo, a importância e imprescindibilidade de se consolidar esta prática alternativa, sobretudo considerando os novos desenhos institucionais impostos para a evolução democrática.

Santos (2010, p. 374-375) afirma que:

Está, aliás, ainda por ver se esta institucionalidade se traduzirá em organizações ou antes em redes e fluxos ou até em dispositivos híbridos, flexíveis e reprogramáveis. Não é, pois, difícil prever que as lutas democráticas dos próximos anos sejam fundamentalmente lutas por desenhos institucionais alternativos.

A atuação do Ministério Público, sob o viés resolutivo, representa um desenho institucional alternativo. Nessa atuação, a tutela dos direitos de grupo desempenha importante canal de fortalecimento da democracia e *empoderamento* dos próprios indivíduos. Isso se dá porque estes passam a tomar consciência de que são sujeitos de direito e, concomitantemente, a reconhecer no Ministério Público uma via de acesso à justiça, em sentido amplo e não no sentido restrito de acesso a um Judiciário lento, abarrotado de processos e alheio aos valores de justiça, cidadania e democracia. O Ministério Público tem as portas abertas para qualquer indivíduo, independentemente de qualquer formalidade, sendo defendida neste trabalho a importância do atendimento ao público como um dos instrumentos de atuação resolutiva ministerial. Assim, aquele que se sentir lesado, em termos de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, pode procurar a Promotoria de Justiça de sua cidade, seja para atuação em defesa do consumidor, do meio ambiente, da infância e juventude, do patrimônio público ou histórico, entre outros.

É inegável que a atuação do Ministério Público na tutela do regime democrático, sobretudo no campo extrajurisdicional e no enfoque abordado neste trabalho, sob o viés resolutivo, representa, ainda, novidade. A Secretaria de Reforma do Judiciário,

do Ministério da Justiça, iniciou, recentemente, coleta de dados para uma pesquisa denominada “A participação do Ministério Público na construção da democracia no Brasil”.<sup>3</sup> Nessa pesquisa, os membros deveriam responder a diversas questões, tais como: Quem são os membros das unidades do Ministério Público brasileiro? Como esses profissionais avaliam as atribuições e o desempenho da instituição? Quais as atividades por eles realizadas nas áreas do controle externo da atividade policial, na fiscalização da execução da pena privativa de liberdade e na proteção e garantia dos direitos difusos? Referida pesquisa está sendo desenvolvida pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC/UCAM) e pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG). Objetiva-se construir um amplo panorama da instituição por meio de um questionário online desenvolvido para coletar informações sobre o perfil dos membros do Ministério Público, destacando as atividades realizadas no controle externo da atividade policial, na fiscalização da execução da pena privativa de liberdade e na proteção e garantia dos direitos difusos (GRUPO NACIONAL DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

Vale destacar que, em 1997, o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) realizou uma pesquisa com todos os integrantes do Ministério Público Federal (MPF) objetivando conhecer a instituição conforme o processo vivido para reconstruir a identidade institucional, após o texto da CR/88. É interessante notar que, à época, a maioria dos procuradores e procuradoras (63,5%) concordaram em termos com a afirmação de que a sociedade brasileira seria hipossuficiente para tutelar seus direitos; ao mesmo tempo que apresentaram entendimento de que caberia à própria sociedade a defesa de seus direitos e interesses e não às instituições da justiça (CASTILHO; SADEK, 2010, p. 34)

Considerando que o primeiro passo para consolidar o Ministério Público resolutivo é assumir a (nova) identidade institucional que se encontra em curso e em evolução desde a promulgação da CR/88, acredita-se que o segundo passo ocorrerá

---

<sup>3</sup> O formulário para preenchimento da pesquisa foi disponibilizado na página do CNMP no período de 11 de março a 10 de abril de 2015.

mediante atuação do Ministério Público como facilitador do empoderamento do indivíduo para que a sociedade deixe de ser hipossuficiente na tutela de seus direitos.

Ao Ministério Público é eminentemente vedado um agir solipsista, porque esse agir aniquilaria a instituição, a qual, conforme as atribuições constitucionais, deve ser parceira da sociedade, conforme será visto no próximo item.

#### **4.2 Ministério Público resolutivo como facilitador do empoderamento do indivíduo em atuação próxima à sociedade**

Mas por que é importante que o Ministério Público trabalhe em prol de *empoderar* o indivíduo para o alcance de sua própria autonomia se a própria instituição é incumbida constitucionalmente da tutela dos direitos de grupo e do próprio regime democrático? A resposta a essa questão perpassa as explicações a seguir.

Muitas iniciativas inovadoras, alternativas ou críticas ao sistema tradicional do Direito partilham do entendimento de que é imprescindível capacitar juridicamente o cidadão para transformar as práticas tradicionais de acesso à justiça. Essa capacitação poderá converter o Direito – instrumento hegemônico de poder, de alienação dos indivíduos e despolitização dos conflitos – em ferramenta contra-hegemônica a ser apropriada pelos indivíduos como estratégia de luta (SANTOS, 2011, p. 69).

Passados quase trinta anos da promulgação da CR/88, muitos estudos têm-se voltado para destacar a importância da democracia participativa e não apenas representativa para a construção de um país melhor.

Conforme assevera Bobbio (2004, p. 139):

A participação democrática deveria ser eficiente, direta e livre: a participação popular, mesmo nas democracias mais evoluídas, não é nem eficiente, nem direta, nem livre. Da soma desses três déficits de participação popular nasce a razão mais grave de crise, ou seja, a apatia política, o fenômeno, tantas vezes observado e lamentado, da

despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários.

O amadurecimento democrático da população é imprescindível à evolução da democracia e, portanto, também o é a autonomia privada e pública dos indivíduos, que passam, indubitavelmente, pela realizabilidade de direito e pelo empoderamento do indivíduo.

A realizabilidade de direitos visa garantir a igualdade como ideal de democracia. E pressupõe a existência de condições materiais adequadas para que o indivíduo não permaneça submetido a um grau de degradação que lhe suprima a consciência da condição de cidadão (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 51).

A autonomia, por sua vez, pode ser fomentada, desde que garantidos direitos mínimos, incentivando-se a participação cidadã nas questões da comunidade em que está inserido o indivíduo, ou seja, empoderando-o. Por isso, no presente trabalho, o conceito de empoderamento visa, sobretudo, capacitar os indivíduos para se articularem em prol dos interesses coletivos em face até mesmo do Estado. O enfoque adotado apoia-se nos estudos de Paulo Freire (2013) e (2014). Visa-se demonstrar que o Ministério Público, em seu atuar resolutivo, pode contribuir para os processos de construção democrática e predisposição em relação à participação política da comunidade.

Conforme entendimento de Gustin e Pereira (in CARVALHO et al., 2012), a inclusão de um ser emancipado precisa ser repensada, inclusive, nos cursos de Direito, já que uma sociedade justa pressupõe a existência de critérios normativos e políticas construídos discursivamente por indivíduos com autonomia.

Afirmam as autoras que:

O sistema de aprendizagem superior não pode desconhecer esse homem que se constrói numa malha complexa de relações e que combina as pretensões de institucionalização das relações sociais por meio da educação com o valor inescusável da autodeterminação da pessoa. [...] Assim, a autonomia mais perfeita não seria aquela obtida pelo isolamento mais completo e autossuficiente, mas, sim, aquela promovida pela inclusão de um ser emancipado. (GUSTIN; PEREIRA in CARVALHO et al., 2012, p. 12-13)



Cada sociedade desenvolve um método próprio para promover, instigar ou favorecer a autonomia dos indivíduos, que resultará em maior participação dos cidadãos nas questões relevantes para a sociedade. O engajamento cívico e os valores democráticos não são inatos aos indivíduos, mas sim socialmente construídos e é nessa construção que o Ministério Público assume papel relevante, não quando atua frente ao Judiciário, mas sim quando atua em sua própria instância institucional, ao lado dos indivíduos.

Concebe-se como imprescindível construir mecanismos que atuem no processo de empoderamento do sujeito, fortalecendo-o para atuar em defesa dos direitos coletivos e para participar na construção da democracia, não apenas de forma representativa, mas, sobretudo, de forma participativa.

A conscientização do sujeito não é, todavia, um esforço puramente intelectual e não apresenta caráter individual, mas sim social. Nessa linha, afirma Freire (2013, p. 105) que:

Basta que se saiba que a conscientização não se verifica em seres abstratos e no ar, mas nos homens concretos e em estruturas sociais, para que se compreenda que ela não pode permanecer em nível individual.

Muitos direitos tutelados pelo Ministério Público perpassam indubitavelmente a investigação da própria comunidade, sendo impossível separar a atuação ministerial da atuação comunitária ou até mesmo individual. Não raro as investigações do Ministério Público e a instauração de inquérito civil para apurar a prática de danos contra os direitos de grupo, como o meio ambiente, a saúde ou o patrimônio histórico, entre outros, iniciam-se com denúncia formulada por cidadãos ou por grupo de cidadãos, os quais, descontentes, procuram a Promotoria de Justiça de sua cidade, com o fim de ver a questão resolvida e as leis devidamente cumpridas. Por isso, outro caminho não há para consolidar o Ministério Público resolutivo senão sua aproximação da sociedade civil, o que pode ocorrer por variadas formas, cabendo aos membros e servidores serem criativos e inovadores na *práxis* institucional, em tutela dos direitos de grupo, sobretudo porque os instrumentos utilizados para tal fim encontram-se, ainda, em evolução.

Conforme assevera Goulart (1998, p. 96):

Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do *processo democrático*, alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positivação de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria ainda excluída desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do *projeto democrático*.

Embora seja utilizado o termo “sociedade civil” para designar a organização social não partidária e não governamental, é importante ressaltar que alguns cientistas sociais vêm abordando o tema, na atualidade, sob a designação de “capital social”.

Predominou, na década de 80, o conceito de “movimentos sociais” para denominar a organização política não partidária e não estatal da própria sociedade. Nos anos 90, passou-se a denominar a categoria como “sociedade civil”, e neste início do século XXI, o conceito de “capital social” ganhou destaque (BORBA; SILVA in BAQUERO; CREMONESE, 2006, p. 71). O termo “sociedade civil” é abordado tanto por autores gregos, quanto por autores modernos, como Hobbes e Rousseau, assim como por autores contemporâneos, como Cohen e Habermas. Já “capital social” é um termo empregado por Putnam, Bourdieu e Coleman, sendo utilizado também na economia, por setores do Banco Mundial (BORBA; SILVA in BAQUERO; CREMONESE, 2006, p. 73-77).

Pode-se afirmar, em síntese, que o conceito de sociedade civil foi útil como representativo da luta da sociedade civil, em sua dimensão defensiva, contra as ditaduras militares na América Latina. Todavia esse conceito “nunca conseguiu lidar de forma adequada com sua dimensão ofensiva” (BORBA; SILVA in BAQUERO; CREMONESE, 2006, p. 76), não apresentando o mesmo potencial para explicar os processos de interação entre Estado e sociedade, tão necessários nos dias atuais, principalmente no quesito de resolutividade dos direitos coletivos.

O conceito de capital social, ao contrário de sociedade civil, abriga os processos sociais e políticos que ocorrem no interior dos arranjos participativos, os reflexos na sociedade e a repercussão no âmbito das políticas públicas e dos próprios governos, conforme a eficácia e a eficiência (BORBA; SILVA in BAQUERO; CREMONESE,

2006, p. 77). Aponta para a ideia de benefícios econômicos, melhorias no bem-estar da população e maior coesão entre cidadãos e governos (SILVEIRA, 2005, p. 21). Na esfera política, opera como mediador entre o Estado e o indivíduo, ou facilitador nas relações de interesse, combatendo o individualismo e a apatia dos cidadãos.

No Brasil, o debate sobre capital social é ainda incipiente. Ao conceito, somando-se a dimensão de tecido associativo, aparece o elemento qualitativo das relações de confiança. Ou seja, “não é apenas o ‘número’ de associações que conta, mas a cultura cívica presente nestas e o grau de confiança entre sociedade e instituições” (BORBA; SILVA in BAQUERO; CREMONESE, 2006, p. 82), que determinará o desenvolvimento democrático de uma sociedade.

O importante para a presente pesquisa é que a sociedade civil e/ou o capital social reúne homens e mulheres, numa dimensão ativa de cidadãos, objetivando agir em busca de transformações no processo de construção democrática. A título de exemplo, são atores da sociedade civil: associações de moradores, associações filantrópicas, sindicatos, entidades estudantis, organizações não governamentais e mesmo associações informais ou esporádicas. O Ministério Público resolutivo, por sua vez, alinhado a tais atores, deve atuar em sua própria instância institucional, funcionando como canal de interação entre o Poder público e os cidadãos, na efetividade dos direitos de grupo e na construção democrática.

Conforme defende Goulart (1998, p. 97), os membros do Ministério Público devem agir como trabalhadores sociais ou como intelectuais orgânicos das classes e grupos subalternos, estando comprometidos com o resgate da cidadania e o aprofundamento da democracia.

E para isso, não se pode descuidar do papel de facilitador no empoderamento do indivíduo no sentido de conscientização. Apenas um indivíduo empoderado poderá contribuir para o fortalecimento do sistema democrático, sobretudo nas questões de interesses de grupos, tais como a preservação do meio ambiente, a proteção do patrimônio histórico e cultural de uma comunidade, a organização da saúde e da educação, assim como os gastos dos recursos públicos, temáticas do Ministério Público.

Quando os homens são tidos como sujeitos do conhecimento, ganham a razão da realidade não como condição intransponível que os esmaga, conforme salienta Freire (2013, p. 116):

Esta, por sua vez, e por isto mesmo, se lhes vai revelando como um mundo de desafio e possibilidades; de determinismos e de liberdade, de negação e de afirmação de sua humanidade; de permanência e de transformação; de valor e desvalor; de espera, na esperança da busca, e de espera sem esperança, na inação fatalista. E quanto mais se voltam criticamente para suas experiências passadas e presentes em e com o mundo, que veem melhor agora porque o revivem, mais se dão conta de que este não é para os homens um beco sem saída, uma condição intransponível que os esmaga.

Por isso, no viés resolutivo, as mudanças não são sentidas apenas no interior do Ministério Público, mas perpassam a instituição para alcançar os indivíduos, os quais assumem papel de protagonistas e não de destinatários quanto à narrativa de sua própria história e reconhecimento de seus direitos, conforme o agir facilitador do Ministério Público para esse fim.

Nessa linha, vale salientar os dizeres de Goulart (1998, p. 88):

O Ministério Público apresenta-se, em seu novo perfil, como agente-parceiro da consolidação e ampliação desses novos espaços, servindo de canal privilegiado às demandas que visam a concretização dos novos direitos e o resgate da cidadania da parcela majoritária da população brasileira que vive à margem dos processos político e econômico.

No mesmo sentido, Almeida (in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 263) salienta que:

O Ministério Público *resolutivo*, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.

O Ministério Público resolutivo assume seu papel de ator social quando facilita o processo de humanização dos indivíduos, ampliando a participação política por caminhos mais efetivos para a tutela dos direitos de grupo. Para isso, visa fortalecer a autoconfiança de grupos populacionais desfavorecidos, com o propósito de capacitar indivíduos para a articulação de interesses individuais e comunitários na

busca do bem comum, levando-se em consideração que o grande desafio empírico, político e teórico do século XXI é encontrar vias ou instrumentos para a interação da comunidade com o próprio Estado, num aprofundamento democrático.

É instituição acessível para os cidadãos, inclusive no processo de torná-los conscientes de que são titulares de direitos, apesar de muitas vezes vistos por si mesmos como impotentes para reivindicá-los no Poder Judiciário. Conforme afirma Santos (2011, p. 38):

Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contatam com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias etc. Esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura invisibilizada.

Por tudo isso, o *parquet*, conforme o Ministério Público resolutivo, aproxima-se de um ator político, valendo-se na presente pesquisa dos ensinamentos de Freire (2014, p. 120), para quem o ator político “há que de tornar-se também educador no sentido mais amplo da expressão”.

Não se pode olvidar, todavia, que o empenho dos humanistas está em que os oprimidos – aqui abordados como os sujeitos não empoderados ou não conscientes de sua autonomia, por motivos variados – tomem consciência de si mesmos e, portanto, de sua condição histórica e de seus direitos, assim como das responsabilidades quanto ao exercício democrático indispensável para a efetiva tutela dos direitos de grupo e do acesso à justiça. Conforme afirma Freire (2014, p. 119):

Esta prática implica, por isto mesmo, que o acercamento às massas populares se faça, não para levar-lhes uma mensagem “salvadora”, em forma de conteúdo a ser depositado, mas, para, em diálogo com elas, conhecer, não só a objetividade em que estão, mas a consciência que tenham desta objetividade; os vários níveis de percepção de si mesmos e do mundo *em* que e *com* que estão.

Com o fim de modificar efetivamente a realidade social, o *parquet* precisa ter em mente que a modificação é um *processo*, sempre em movimento. Um vir-a-ser que ocorre somente por intermédio da *práxis* própria do sujeito. Essa modificação não

pode ocorrer exclusivamente pela atuação do Ministério Público, mesmo sob o enfoque resolutivo ou de resolução extrajudicial, porque isso seria descapacitar e desumanizar os homens, ou, mais precisamente, mantê-los desumanizados.

Os direitos do homem são direitos históricos, nascidos em circunstâncias caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 5).

Como a libertação autêntica como humanização em processo simboliza *práxis* e implica a ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo (FREIRE, 2014, p. 93), as atitudes resolutivas não podem ser desconectadas da realidade, sendo imprescindível o contato ou diálogo com o próprio indivíduo, que, empoderado, tornar-se-á autônomo.

Na mesma linha, Almeida, Soares Júnior e Gonçalves (2006, p. 11) defendem que a função pedagógica da cidadania é um compromisso constitucional social do Ministério Público, considerando-se que o ensino no país não cumpre os objetivos e princípios informadores da educação estabelecidos no art. 205 da CR/88, especialmente o preparo para o exercício da cidadania. O exercício da função pedagógica permite que maior número de cidadãos não fique sujeito a manobras imorais e espúrias do poder político e econômico.

Referida função, também educadora e humanizadora em sentido amplo, apenas ocorrerá no âmbito institucional pensando-se em termos de Ministério Público resolutivo como facilitador do empoderamento do indivíduo. E para isso é imprescindível desenvolver ações dialógicas do Ministério Público com a própria comunidade objetivando construir um *locus* de ampliação de práticas democráticas, mediante a criação ou aperfeiçoamento de processos de interação entre Estado, sociedade organizada e indivíduo participativo.

Vale destacar que começam a surgir algumas práticas, no âmbito institucional, no sentido de empoderar o indivíduo e aproximá-lo da sociedade. A título de exemplo, recentemente, em 23 de junho de 2015, o Conselho Nacional do Ministério Público

lançou a campanha “João Cidadão”. Referida campanha foi criada com o objetivo de divulgar conteúdo formativo e informativo sobre os direitos de todos os cidadãos visando aproximar a sociedade do debate sobre direitos e cidadania, ou seja, visando propiciar o diálogo entre a população e o Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015b). Os temas foram publicados em página própria no Facebook (JOÃO CIDADÃO, 2015), com o fim de informar principalmente os jovens. Quando do lançamento da campanha, o presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Rodrigo Janot, salientou que, ao atingir os jovens como público-alvo da campanha, o Ministério Público estaria propiciando mudança de paradigma das novas gerações, afirmando que “tudo começa com a educação” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015c).

Para Almeida, Soares Júnior e Gonçalves (2006, p. 11):

Além das cartilhas cidadãs, da divulgação e da transparência em relação às medidas e ações da Instituição, o mecanismo da audiência pública é um legítimo canal para que o Ministério Público, em pleno diálogo com a sociedade, possa exercer, efetivamente, essa função pedagógica.

Outro exemplo que ilustra o caminhar do Ministério Público cada vez mais próximo à sociedade é a criação do Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade (FPRS) no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no ano de 2012 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013). Esse fórum foi criado pela Resolução PGJ nº 71/12, que instituiu o novo modelo de gestão para o Ministério Público de Minas Gerais e criou instâncias colegiadas para tratar das ações estratégicas. Tem como finalidade orientar, articular, integrar e acompanhar as ações das Procuradorias de Justiça, dos Centros de Apoio Operacional, do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor e das Coordenadorias Especializadas, assim como auxiliar o Conselho de Gestão Estratégica analisando e acompanhando os planos, programas e projetos relacionados aos resultados para a sociedade elencados no Mapa Estratégico do MPMG.

A atuação resolutiva ministerial é ampla e desafiadora. Por isso, aos membros e servidores do Ministério Público impor-se-á a necessidade de formação e atuação

cada vez mais ampla e interdisciplinar. É preciso desprender-se das questões referentes à natureza e fundamentos dos direitos – se naturais ou históricos, absolutos ou relativos – e voltar-se para o agir mais eficaz no intuito de garantir os direitos, impedindo que, apesar das solenes declarações, continuem sendo violados (BOBBIO, 2004, p. 25).

Todavia, no sentido de empoderar o indivíduo, o *parquet* não pode visualizar-se como responsável pela mudança em termos de participação democrática. Deve situar-se como verdadeiro educador enxergando-se como apenas um, entre outros agentes da mudança. É indispensável, pois, que não esteja *diante, sobre* ou *para* os indivíduos, mas esteja *com eles* quando dos arranjos participativos, os quais, no âmbito institucional, podem ocorrer por intermédio do atendimento ao público, das audiências públicas, de campanhas educativas, do inquérito civil ou até mesmo do TAC.

Ao Ministério Público, portanto, é atribuído o papel de incentivar e facilitar a reflexão dos próprios indivíduos empoderando-os para o processo democrático e para a defesa dos seus direitos. A título de exemplo, cite-se novamente *práxis* do Ministério Público de Minas Gerais, que divulgou, em 19 de junho de 2015, moção de repúdio à PEC nº 171, que visa a reduzir a maioria penal de 18 para 16 anos no Brasil. Consta na referida moção, *in verbis*:

[...] Assim sendo, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, como uma instituição de resistência às violações perpetradas diariamente contra crianças e adolescentes, em um movimento de ação e transformação voltado à afirmação da dignidade humana, repudia a alternativa apresentada pela PEC 171/93, na esperança de que a população brasileira se debruce sobre o tema e reflita sobre as verdadeiras causas da violência, exigindo dos órgãos competentes soluções eficazes para a materialização dos direitos fundamentais já consagrados na legislação pátria, a fim de alcançar a efetiva proteção integral de nossas crianças e nossos adolescentes, da família e da sociedade como um todo. Iremos garantir, dessa maneira, a verdadeira proteção da sociedade diante do aumento da violência em nosso país. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015c, p. 6)

Ao elaborar a moção, o MPMG divulgou também notas técnicas elaboradas por órgãos especializados, tais como: Nota Técnica CONAMP nº 02/15 - Redução da Maioridade Penal; Nota Técnica CONAMP nº 04/15 - Redução da Maioridade Penal;



Nota Técnica COPEIJ nº 2-2013 – Redução da Maioridade Penal; Nota Técnica PFDC-MPF - Redução da Maioridade Penal; Nota Técnica ANADEP - Inconstitucionalidade da Redução da Imputabilidade Penal; Nota Pública CONDEGE - Redução da Maioridade Penal; Nota Pública CNAS - Redução da Maioridade Penal não é solução; Nota sobre redução da maioridade penal - Murillo José Digiácomo; Nota Pública do CFESS contra a redução da idade penal e a ampliação do tempo de internação; Moção do Conselho Nacional de Educação – CNE sobre a Redução da Maioridade Penal; Nota do Sistema ONU no Brasil sobre a Proposta de Redução da Maioridade Penal; Nota Pública do Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte contra a proposta de Redução da Maioridade Penal; Nota Técnica Secretaria Nacional de Juventude - PEC nº 171/93; Manifesto da Cáritas Brasileira contra a redução da maioridade penal; Nota da CNBB sobre a redução da maioridade penal; Nota da UNICEF contra a redução da maioridade penal; Conselho Federal de Psicologia reitera posicionamento contrário à redução da maioridade penal; Maioridade penal: o que a Psicologia tem a dizer? (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015d).

O Ministério Público repudiou a referida PEC e, concomitantemente, fomentou a participação cidadã da sociedade para que esta, empoderada com a moção ministerial e com material para reflexões sobre o tema, possa exigir dos órgãos públicos e privados ações com o fim de proteger a sociedade do crime, mas também, integralmente, as crianças e os adolescentes. Ao Ministério Público resolutivo não é atribuída função exclusiva de luta por reconhecimento de direitos e amadurecimento democrático, sob pena de se institucionalizar uma (nova) forma de controle da população. Almeja-se que o indivíduos sejam autores de suas lutas e conquistas, em parceria com o Ministério Público resolutivo.

Por isso, o Ministério Público precisa amadurecer como instituição. Afinal, embora já apresente resultados bastante satisfatórios, a instituição ainda “engatinha” em seu novo perfil constitucional, considerando-se que apenas desde 1988 assumiu o papel de defensora dos direitos da sociedade e do próprio regime democrático. Sabe-se que, em termos institucionais, esse tempo é substancialmente curto. Para permanecer em crescimento e com identidade própria, independente do Judiciário, o único caminho é trabalhar para consolidar o Ministério Público resolutivo num

processo de interação entre instituição e indivíduo autônomo, independente e crítico, no sentido mais amplo que se possa conceber, conforme práticas, ainda que incipientes, nesse sentido.

Não sobejam dúvidas de que a nova identidade institucional, somada à atuação como facilitador do empoderamento do indivíduo representa passos fundamentais para consolidar o Ministério Público resolutivo. Como terceiro passo, propõe-se que a instituição priorize agir dialogicamente, em sua própria instância institucional.

### **4.3 Ministério Público resolutivo em atuação dialógica**

Defender o Ministério Público resolutivo como nova identidade institucional é atrair olhares empolgados com a novidade de desassociá-lo da simbiose estabelecida com o Poder Judiciário e também das inúmeras críticas, cada vez mais consistentes, direcionadas à ineficiência deste Poder para promover a justiça. Por outro lado, é atrair olhares também desconfiados quanto à peculiaridade da instituição no Brasil e o enorme poder que representa, sobretudo ao aproximar-se da sociedade.

Entende-se que o atuar resolutivo impõe aproximação do Ministério Público com a sociedade, a fim de que os próprios cidadãos participem da resolução das questões referentes aos direitos de grupo na comunidade e, concomitantemente, controlem a atuação ministerial, mediante participação cada vez mais ampla no âmbito institucional. Por isso, defende-se que o Ministério Público resolutivo deve almejar praticar, tanto quanto possível, ações dialógicas.

Conforme assevera Santos (2011, p. 71):

A ideia central é a valorização de experiências e estratégias que fomentem a aproximação entre a justiça e a cidadania. Não basta uma proximidade apenas física, formal ou temporal. [...] Precisamos sobretudo fortalecer a dimensão humana no sentido de construção de uma justiça democrática de proximidade.

A prática dialógica democratizará a própria instituição devido à aproximação com grupo de cidadãos, movimentos sociais e entidades não governamentais e não partidárias, contribuindo efetivamente para ampliar e fortalecer o acesso à justiça.

A forma mais legítima de realizar o direito “não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica” (ALMEIDA in ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2013, p. 267). O diálogo do Ministério Público com os atores sociais é, portanto, imprescindível, já que “dizer a palavra não é privilégio de alguns homens, mas direito de todos os homens” (FREIRE, 2014, p. 109), entendida a palavra como *práxis* apta a transformar o mundo. Ao atuar resolutivamente, o *parquet* não pode perder de vista que “ninguém pode dizer a palavra verdadeira sozinho, ou dizê-la para os outros, num ato de prescrição, com o qual rouba a palavra aos demais” (FREIRE, 2014, p. 109).

Ao aproximar-se da comunidade e criar canais para a participação do cidadão, conforme os interesses da comunidade, o Ministério Público vale-se do diálogo para empoderar o indivíduo, entregando-lhe ou devolvendo-lhe o poder da palavra para defender seus direitos.

Conforme salienta Freire (2014, p. 109):

Esta é a razão por que não é possível o diálogo entre os que querem a *pronúncia* do mundo e os que não a querem; entre os que negam aos demais o direito de dizer a palavra e os que se acham negados deste direito. É preciso primeiro que os que assim se encontram negados no direito primordial de dizer a palavra reconquistem esse direito, proibindo que este assalto desumanizante continue.

É preciso ter em mente que os problemas que se apresentam ao Ministério Público não são abstratos, conforme muitas vezes consignados nos volumes processuais. Aliás, muitos volumes quando se trata dos direitos de grupo. A realidade mostra que uma ação civil pública possui, em média, 3 a 5 volumes de autos e inúmeras páginas. Muitas vezes, o jurista se descuida do fato que o problema coletivo ali tratado não pode ser abstraído dos sujeitos nele envolvidos, mesmo que indeterminados nas hipóteses da tutela dos direitos difusos. É preciso trazê-los próximos ao Ministério Público, mediante ações que possibilitem o diálogo, o ouvir o(s) outro(s).

As práticas dialógicas devem ser constantes para facilitar o reconhecimento dos direitos e o exercício da democracia. O projeto democrático é uma luta constante de

força e de poder, na qual cada indivíduo tem papel peculiar. “A democracia é uma fadiga; mas justamente porque é uma fadiga devemos sentir-nos ainda mais empenhados em salvá-la” (BOBBIO, 2013, p. 34). Pode-se afirmar, inclusive, que as práticas democráticas demandam esforço, são cansativas; porque, à medida que se alcança uma conquista, dali será necessário lutar para obter novas conquistas conforme as necessidades criadas a partir dali, num constante *atuar*.

Conforme salienta Freire (2014, p. 105):

Existir, humanamente, é *pronunciar* o mundo, é modificá-lo. O mundo *pronunciado*, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos *pronunciantes*, a exigir deles novo *pronunciar*.

Não se propõe, portanto, um agir assistencialista por parte do Ministério Público, mas sim um esforço constante no sentido de agir comunicativo, dialógico, sob pena de se domesticar o indivíduo desgrudando-o de sua realidade histórica. Por isso, ao atuar dialogicamente, o Ministério Público resolutivo deve valer-se dos instrumentos listados no capítulo anterior, tais como a audiência pública, o TAC, o inquérito civil, a recomendação e o atendimento ao público. E deve fazê-lo consciente de que desempenha papel de facilitador do *processo*. Com a audiência pública, permite-se a participação dos cidadãos engajados com as questões locais. Com o TAC, possibilita-se a resolução negociada das questões, o que também simboliza um atuar dialógico e resolutivo. E com o atendimento ao público, o *parquet* tem oportunidade de conhecer as questões mais a fundo, aproximar-se do indivíduo e promover-lhe reflexões não a título filosófico, mas a título experiencial mesmo, em termos democráticos.

Insta salientar, todavia, que os instrumentos de resolutividade ministerial não podem ser classificados e limitados aos instrumentos listados ou já conhecidos. O Ministério Público resolutivo encontra-se em fase de consolidação e, por isso, a *práxis* criativa impõe-se como método para a resolução das questões, independentemente de formalismos correlatos aos formalismos do Judiciário. Mais importante que designar todos os instrumentos a serem utilizados numa ação dialógica pelo Ministério Público resolutivo, é indispensável destacar que o fim desse novo Ministério Público deve ser efetivar o acesso à justiça, com dialogicidade, resolutividade e

empoderamento do indivíduo para a participação democrática e a tutela dos direitos de grupo.

Conforme afirma Bobbio (2013, p. 38):

[...] podemos definir o regime democrático como o que se vale, para organizar a sociedade, de certas instituições mais do que de outras. Mas muito amiúde, ao falar de democracia, não nos referimos a certas instituições, mas a certo ideal a ser perseguido, não aos meios ou aos procedimentos empregados, mas ao fim com que aqueles procedimentos se quer alcançar. Desse modo o regime democrático é caracterizado não tanto pelas instituições de que se vale quanto pelos valores fundamentais que o inspiram e aos quais tende. As instituições são apenas meios para alcançar certos fins.

O Ministério Público resolutivo é aberto às práticas dialógicas e, portanto, ao diálogo, principalmente com as minorias. Para que isso seja uma realidade, são necessários não apenas conhecimentos jurídicos; exige-se muito mais do Promotor resolutivo. A ele é indispensável uma formação ampla, humanista. O *parquet*, embora dotado de autonomia em sua atuação, deve ser humilde e também amoroso com os homens, deve crer no povo e ser capaz de comungar com os sujeitos para, conjuntamente, “pronunciar” o mundo, sob pena de não desempenhar apenas e fielmente seu papel de jurista técnico e frio.

Os homens que não têm humildade não podem aproximar-se do povo nem ser seus companheiros de *pronúncia* no mundo, porque neste lugar de encontro não há ignorantes absolutos, mas sim homens que buscam saber mais, em comunhão (FREIRE, 2014, p. 112).

Ser amoroso é ser dialógico não para invadir, manipular ou sloganizar, mas para empenhar-se na transformação constante da realidade. “O diálogo é o encontro amoroso dos homens que, mediatizados pelo mundo, o pronunciam, isto é, o transformam, e, transformando-o, o humanizam para a humanização de todos” (FREIRE, 2013, p. 51).

O *parquet* dialógico tem fé nos homens e também na democracia como ideal de igualdade e tarefa de justiça, porém sabe que os indivíduos podem encontrar-se, em situação concreta, alienados do poder de criação para transformar sua própria

história. Mas esta consciência não impõe ao *parquet* parar o atuar dialógico, ao contrário, transforma-se em desafio para que a atuação se fortaleça com o fim de propulsionar a tomada de consciência dos próprios indivíduos.

Novamente, vale citar os ensinamentos de Freire (2014, p. 120):

Nosso papel não é falar ao povo sobre a nossa visão do mundo, ou tentar impô-la a ele, mas dialogar com ele sobre a sua e a nossa. Temos de estar convencidos de que a sua visão do mundo, que se manifesta nas várias formas de sua ação, reflete a sua *situação* no mundo, em que se constitui. A ação educativa e política não pode prescindir do conhecimento crítico dessa situação, sob pena de se fazer “bancária” ou de pregar no deserto.

O enfrentamento da realidade pelo homem, com consciência de si, de seu entorno e do mundo, é um enfrentamento para superar obstáculos que só pode ser feito historicamente. Ao Ministério Público resolutivo cabe facilitar esse processo, principalmente, quanto à consciência de que o indivíduo é titular de direitos e que, como tal, deve participar da história de sua comunidade, num processo de consolidação democrática.

Há muitos profissionais em relação com o povo que têm convicção inabalável de que lhes cabe “transferir”, “levar”, ou “entregar” a ele seus conhecimentos e suas técnicas (FREIRE, 2014, p. 209). Curiosamente, Freire (2014, p. 209) afirma que “veem-se, a si mesmos, como os promotores do povo”.

É preciso salientar que o Ministério Público resolutivo deve aproximar-se dos indivíduos, construindo uma relação dialógica e não antidialógica. Esse Promotor não é o autor único da transformação e nem pode fazer *per si* as mudanças que entende necessárias. Cabe aos próprios indivíduos, obviamente como sujeitos de direito, transformarem-se para transformarem suas realidades, no âmbito das próprias comunidades. A ação dialógica esperada do Promotor de Justiça resolutivo deve prolongar-se num constante *dever*, para que os próprios indivíduos assumam o papel de sujeito da história, através de uma *práxis* verdadeira. O Promotor resolutivo é dialógico porque não deposita conteúdos, em forma de falso diálogo com os indivíduos. Ao contrário, dialogicamente parte para o processo de problematização

dos homens em suas relações com o mundo como sujeitos conscientes, em sua relação histórica e temporal com o mundo.

O Promotor resolutivo reconhece os indivíduos “como seres que estão sendo, como seres inacabados, inconclusos em e com uma realidade que, sendo histórica também é igualmente inacabada” (FREIRE, 2014, p. 102). Por isso, atua como facilitador do processo de *empoderamento* do indivíduo, para que este possa reconhecer-se como sujeito de direitos e, concomitantemente, ser responsável pela prática da democracia e construção de sua própria realidade, ou seja, que se aproprie de sua realidade histórica, capaz de ser transformada. Essa *práxis* resolutiva deve ocorrer no próprio âmbito institucional. E é preciso salientar que esta afirmativa não pressupõe realização de atos no âmbito exclusivo do prédio do Ministério Público em cada Comarca, mas sim na realização de atos que não se circunscrevem ao agir processual do *parquet* no âmbito de um processo existente no Judiciário. Tais ações ocorrem no âmbito institucional como instância de participação democrática, aberta aos indivíduos interessados.

Ao contrário da ação dialógica, que prioriza a participação de um indivíduo empoderado na resolução das questões relativas aos direitos de grupo, a ação antidialógica quase sempre se torna infrutífera. E ao contrário do que se pensa, em tais hipóteses, o fracasso deve ser atribuído à violência do ato invasor, “domesticador” e não à incapacidade dos indivíduos, que possuem inúmeros saberes para alterar a estrutura que os aprisiona ou oprime. Nesse sentido, afirma Freire (2014, p. 104):

[...] qualquer que seja a situação em que alguns homens proibam aos outros que sejam sujeitos de sua busca, se instaura como situação violenta. Não importam os meios usados para esta proibição. Fazê-los objetos é aliená-los de suas decisões, que são transferidas a outro ou a outros.

A atuação resolutiva conforme proposta neste trabalho, ao contrário do que pode aparentar à primeira vista, não simboliza alargamento do poder do Ministério Público, que permanece sem controle como destacam alguns doutrinadores quanto à ausência de *accountability*. Atuar ao lado da sociedade civil, dialogicamente, com o fim de empoderar o indivíduo é partilhar o poder de resolutividade institucional. O

Ministério Público resolutivo passa a ser uma via para concretizar direitos, conforme pontua Bobbio (2013, p. 38). Dessa forma afasta-se de uma justiça que intimida o cidadão, conforme salienta Santos (2011), para quem muitos são detentores de uma procura inviabilizada devido à intimidação e impotência.

A título de exemplo, como anteriormente descrito neste trabalho, destaca-se a divulgação da missão, visão e valores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em cada Promotoria de Justiça, os quais representam avanço institucional na concretização de um novo Ministério Público – já que a alteração *retórica* simboliza importante passo para transformar a cultura institucional.

Para atingir a missão, é imprescindível uma atitude dialógica com os indivíduos, pois apenas desse modo é realmente possível *promover a justiça, servir à sociedade e defender a democracia*. Além disso, para *ser instituição acessível à população e ter atuação eficaz na transformação da realidade social*, novamente ressurge a imprescindibilidade de dialogar com o indivíduo, o qual é responsável pela transformação da realidade social, num agir cognoscente, em sua própria comunidade, assim como a imprescindibilidade da utilização dos instrumentos de resolutividade ministerial, os quais se mostram mais eficazes na transformação da realidade.

Obviamente que o atuar do Ministério Público resolutivo implica inovação e que essa inovação perpassará a formação de seus membros, conforme será visto a seguir. Todavia, devido às complexidades quanto à efetiva formação de um membro do Ministério Público de caráter humanista, político e social, conforme abordado neste trabalho, apresentar-se-á abordagem quanto à seleção e formação do membro não como passo para consolidar o Ministério Público resolutivo, mas sim com caráter exemplificativo e questionativo quanto a ser imprescindível que a instituição adote o agir resolutivo como identidade institucional, inclusive nos processos seletivos.

#### **4.4 A formação do membro do Ministério Público resolutivo**

Com o fim de consolidar o Ministério Público resolutivo e construir-lhe uma (nova) identidade, sobressai o papel a ser desempenhado por seus membros. Desde a



CR/88, o Ministério Público assumiu um papel político. Doutrinadores como Machado (1999) afirmam que o bacharel em Direito perdeu, há tempo considerável, seu papel político na sociedade, desde quando se descaracterizou ideologicamente o Direito com o predomínio do positivismo.

Embora já exista razoável consenso que denominar o Direito como fenômeno impositivo não necessariamente ético é compreendê-lo simplesmente como poder, em sentido formal (SOUTO, 1992), levar-se-ão alguns anos ou décadas para sedimentar um novo pensar sobre a ordem jurídica, principalmente sobre o ensino jurídico, de forma a refletir nos quadros das carreiras jurídicas.

Não há dúvidas de que, para uma revolução democrática da justiça, a *procura suprimida* – procura de direitos da grande maioria dos cidadãos das classes populares até então sem voz – impõe grandes transformações em todo o sistema. Nesse sentido, afirma Santos (2011, p. 38):

Não basta mudar o direito substantivo e o direito processual, são necessárias muitas outras mudanças. Está em causa a criação de uma outra cultura jurídica e judiciária. Uma outra formação de magistrados. Outras faculdades de direito. A exigência é enorme e requer, por isso, uma vontade política muito forte.

Na mesma linha da imperiosidade de transformações, inclusive na cultura jurídica, Gustin e Pereira (in CARVALHO et al., 2012, p. 21) dissertam sobre a importância de se (re)pensar uma pedagogia da inclusão em cursos de Direito, num espectro de promoção transdisciplinar, salientando que:

O processo de ensino-aprendizagem de Direito deve compreender que novas formas de regulação, de resolução de conflitos e de aplicação dos direitos já se instalaram de forma praticamente definitiva na sociedade. Por que, então, continuarmos com a tradicionalidade de seu ensino?

Entende-se imperioso questionar o *ethos* cultural do jurista para além da questão metodológica ou didático-pedagógica das faculdades, sendo imprescindível identificar qual é o perfil ideológico entre os profissionais das carreiras jurídicas, especialmente no que se refere ao *parquet*.

Atuando não apenas como *custos legis* e *custos societatis*, mas fundamentalmente como *custos juris*, o Ministério Público não deve ser o guardião do direito entendido como lei, mas sim como algo harmônico com o sentimento de agradabilidade do homem normal. “Numa palavra: pretende-se a complementaridade das perspectivas legal, social e jurídica” (SOUTO, 1997, p. 85).

Considerando-se essas novas funções desempenhadas pelo Ministério Público, de natureza não apenas jurídica, mas, sobretudo, de cunho nitidamente social e político, Machado (1999, p. 19) observou a existência de uma tensão entre o novo perfil do Ministério Público e a formação acadêmica dos juristas, extremamente formalista, despolitizada e apegada a procedimentos processuais. Afirma o referido autor que:

Este contraste que se estabelece entre a cultura legalista do *Promotor de Justiça*, que tem uma formação essencialmente normativista e um treinamento exclusivamente cartorial ou prático-forense de caráter privatístico, e as suas novas funções jurídico-políticas, que o obrigam a relacionar o universo normativo com as instâncias socioeconômicas e político-culturais da sociedade onde atua o direito, por meio de critérios metajurídicos absolutamente estranhos ao seu *ethos* jurídico-cultural, geram uma grande tensão que atinge até mesmo a identidade desse operador do direito [...] (MACHADO, 1999, p. 163-164)

Observa-se, todavia, que existe uma tensão também quando do processo seletivo para os membros. Realizada análise das provas aplicadas na primeira etapa dos concursos para membros do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos últimos cinco anos, percebeu-se haver predomínio de questões eminentemente voltadas para a atuação judicial.

A consolidação do Ministério Público resolutivo perpassa a adequação do perfil dos membros que atuam na instituição. Até então, os candidatos são avaliados em âmbito judicial apenas, e o processo seletivo confina o conhecimento do jurista no universo meramente descritivo do ordenamento legal e das técnicas de decisão. Sabe-se que a cultura de judicialização é impregnada de dogmatismos racionalistas e, além disso, desconsidera muitos aspectos da realidade de um conflito ou até mesmo a possibilidade de uma resolução negociada entre as partes.

Não se pode olvidar que a formação exclusiva em técnicas e instrumentos jurídicos, ainda essencialmente dogmática, é a grande responsável pela visão conservadora dos profissionais do Direito e também pela enorme alienação política destes. Embora não se possa afirmar que a seleção voltada para o âmbito judicializado não é o único fator para alienar politicamente o jurista, pode-se destacar que isso retarda a priorização da atuação resolutiva.

O abandono de formação humanística e consciência crítica quanto à realidade sociopolítica é realidade no país devido a questões históricas, sociológicas e culturais, tais como o período ditatorial. A experiência existencial da maioria dos indivíduos constitui-se em fronteiras de antidiálogo, o que explica um pouco a ausência de democracia participativa.

Bobbio (2013, p. 35) afirma, entretanto, que:

Existem dificuldades intrínsecas à própria forma do regime democrático. [...] Seu mecanismo é o mais complicado; mas, justamente por ser o mais complicado, é também o mais frágil. Esta é a razão pela qual a democracia é o regime mais desejável, mas também o mais difícil de fazer funcionar e o mais fácil de se arruinar: ela se propõe a tarefa de conciliar duas coisas contrastantes, que são a liberdade e o poder.

Definitivamente, a despolitização e ausência de sentimento cívico não pode ser a realidade dos cursos de Direito, nem mesmo da seleção, formação e aperfeiçoamento dos membros. O *parquet* não pode permanecer confinado nos limites da lei, independentemente das dimensões não normativas dos conflitos sociais.

Arenhart (2008, p. 56) salienta que:

Tenho severas dúvidas de que consigamos bem atender à tutela coletiva se continuarmos a supor que o Ministério Público deve agir como a magistratura. Enquanto não nos enxergarmos como *advogados* da sociedade, assumindo postura correspondente, continuaremos a colecionar derrotas frustrantes para escritórios bem organizados. É hora de repensar nossa atuação! Precisamos aprender muito com os advogados!

Não se vislumbra ser possível ao membro do Ministério Público transcender por si mesmo os limites estritamente formais de sua formação jurídica e, após dedicar-se

ao estudo para um concurso sabidamente concorrido, com provas predominantemente voltadas para a atuação judicial, transformar-se, a partir da posse, em ator político ou em promotor resolutivo com atuar eminentemente dialógico. Por isso, sem pretensão de apontar causas e providências para a solução do problema da formação do *parquet* em dimensão conjuntural, conforme a proposta de um Ministério Público resolutivo, decidiu-se neste trabalho realizar investigação de cunho exemplificativo da análise das provas, com o fim de demonstrar se o tema da resolutividade vem sendo abordado nos processos seletivos realizados nos últimos anos.

Essa análise prima pelo fato de que o candidato aprovado deverá atuar em contexto social de profundas desigualdades sociais e também em estágio de consolidação de democracia, priorizando a atuação resolutiva quanto à tutela dos direitos de grupo, o que deveria ser destacado desde a realização do processo seletivo.

Embora o concurso para ingresso no Ministério Público seja apenas o início de uma carreira com atuação eminentemente social e política, defende-se que a instituição deve adotar a priorização do caráter resolutivo até mesmo nas provas a que os candidatos serão submetidos.

Do contrário, ao tomar posse, o selecionado vai se deparar com uma realidade distinta da realidade para a qual se preparou, visto que a sociedade demanda juristas comprometidos com a mudança da realidade social do país e não juristas com foco na atuação judicial, conforme priorizado no processo seletivo.

Os juristas que decidem preparar-se para o exercício da carreira no Ministério Público precisam ter consciência de que o *parquet* vem se afastando do perfil inquisitivo ou acusatório. E que, por isso, é grande o desafio que os espera, considerando as responsabilidades do cargo.

Conforme afirma Penteado (in ALVES; RUFINO; SILVA, 2001, p. 1):

Ser Promotor de Justiça é encontrar na dignidade do trabalho o caminho seguro para o progressivo aperfeiçoamento do profissional que, na plena doação à comunidade, conquista a sua realização integral como pessoa. É

entregar o verdor e a força da mocidade à causa da justiça com a alegria do ideal e conservar na maturidade a mesma satisfação que marcou a fidelidade à vocação. [...] É juventude que não cede aos obstáculos dos poderosos que se desviaram do bem e é maturidade que faz do direito a forma civilizada de atribuir a cada um o que é seu.

A denominação Ministério Público é esclarecedora. Ministério significa ofício e provém de *minus* – abaixo de outrem –, que, associado a “Público”, compreende que a instituição deva servir aos interesses do povo, sobretudo na tutela dos direitos fundamentais (COMPARATO, 2001, p. 80).

Pode-se afirmar que o processo seletivo não é determinístico para a formação do perfil profissional, considerando-se que, após o ingresso na instituição, o Promotor pode ser capacitado para as nobres funções que desempenha mediante participação em cursos ou seminários de aperfeiçoamento. Todavia, essa não é a realidade vista no momento, ao menos no Estado de Minas Gerais – sem abordar a questão do curso de formação de Promotores e Procuradores devido ao corte metodológico do trabalho –, porque, além do descompasso entre o processo de seleção e o perfil do jurista demandado pelo [novo] Ministério Público, há demanda latente de promotores no Estado de Minas Gerais, o que acaba por estimular uma atuação judicial em função do acúmulo de processos nas comarcas.

Não se pode negar que o nível técnico dos promotores, assim como o dos servidores do Ministério Público em geral melhora a cada ano, principalmente considerando-se a dificuldade dos concursos para os bacharéis em Direito, que, em regra, dedicam-se anos para obter a aprovação. Todavia, para desempenhar as atribuições e funções do Ministério Público resolutivo, o jurista não pode prender-se às técnicas processuais e institutos dos manuais de Direito. É indispensável espírito público, democrático e resolutivo. E, ainda, espírito dialógico e amor pelo indivíduo. A utilização de métodos alternativos de soluções de controvérsias é imprescindível nesse processo. O *parquet* do futuro atuante no Ministério Público resolutivo não se prepara para resolver questões eminentemente jurídicas, mesmo porque o direito não existe separado da *práxis*, do contexto social, cultural e histórico. Por isso, é imprescindível conhecimento em ciências humanas tal como o caráter social e ético do direito, tão desprezado pelo positivismo. Deve ter liberdade de atuar e pensar a ordem jurídica em termos de inovação, de criatividade e de resolução de questões

imbrincadas em termos econômicos e sociais, desenvolvendo suas atividades marcadamente com ética, responsabilidade e humanidade, sem se esquecer jamais de sua responsabilidade com a própria sociedade e com o *empoderamento* do indivíduo.

#### **4.4.1 Análise das provas aplicadas na primeira etapa dos concursos para o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Estado de Minas Gerais**

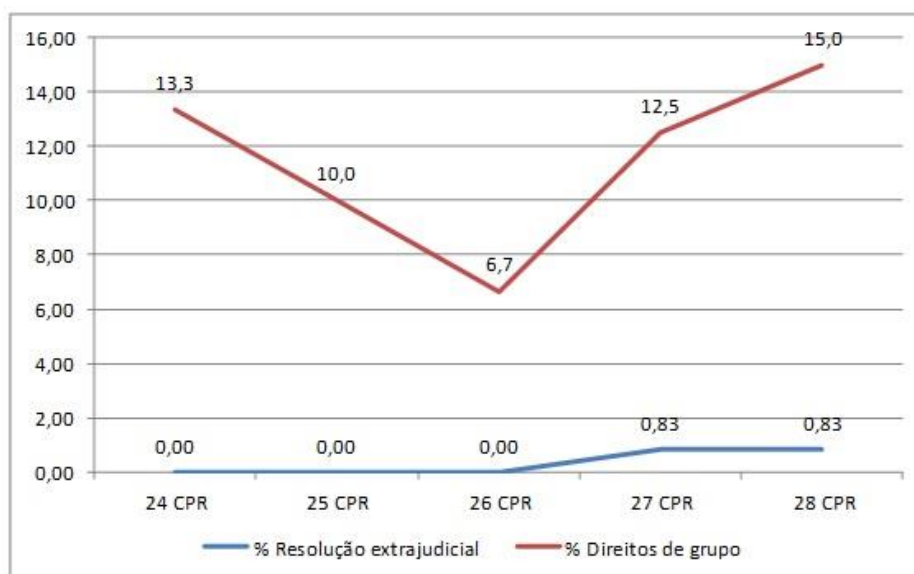
Foram analisadas as provas aplicadas na primeira etapa dos últimos cinco concursos para Procurador da República e Procurador do Trabalho e as provas aplicadas em primeira etapa dos últimos dez concursos para Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais – devido ao maior número de concursos realizados no Estado.

Priorizou-se a análise dos últimos anos com o objetivo de demonstrar como o Ministério Público vem evoluindo em termos de seleção quanto à abordagem dos direitos coletivos e da resolução extrajudicial, temas de extrema relevância institucional, conforme demonstrado nos capítulos anteriores deste trabalho.

A análise, conforme as temáticas referentes aos direitos de grupo e quanto à resolução extrajudicial ou resolutiva, realizou-se por palavras-chave, tais como “Ministério Público Resolutivo”, “resolutividade”, “compromisso de ajustamento de conduta” ou “TAC”, “Recomendação”, “Audiência pública”, “Inquérito civil desde que não mencionado como elemento de construção de prova para propositura de ACP”, assim como o conteúdo material das questões referentes à resolução extrajudicial, em sentido amplo. Os Apêndices A, B e C deste trabalho demonstram quais foram as questões referentes ao tema, em cada um dos concursos analisados.

Inicialmente, foram analisados os cinco últimos concursos realizados para Procurador da República (CPR), do 24º até 28º. Apenas nos dois mais recentes houve questões de atuação resolutiva, porém em número mínimo (0,83%). Nos últimos cinco concursos, a porcentagem de questões relativas aos direitos de grupo variou de 6,7% a 15%.

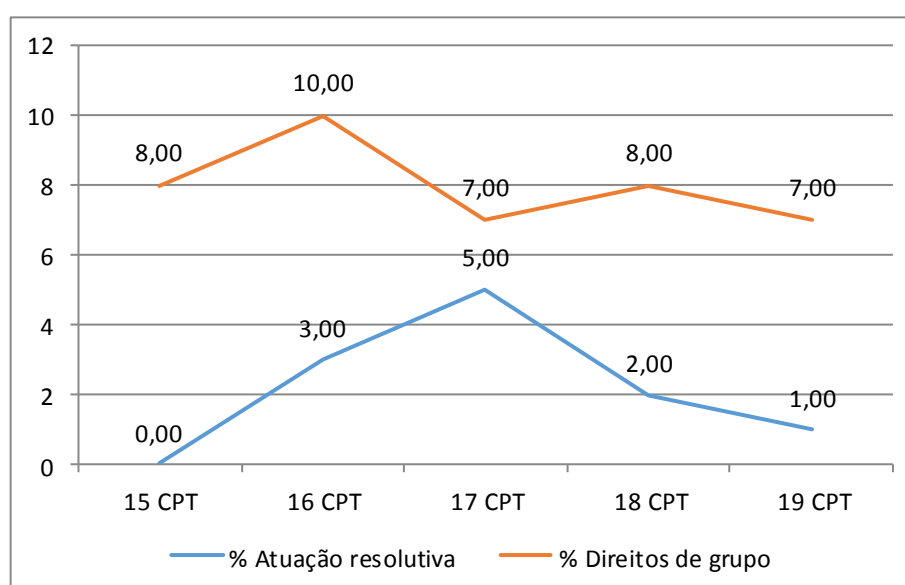
Gráfico 1 - Porcentagem de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva nos últimos cinco concursos para Procurador da República



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa (ver Apêndice A).

Em seguida, foram analisados os últimos cinco concursos realizados para Procurador do Trabalho (CPT), do 15º ao 19º. Nos últimos quatro concursos, foram elaboradas questões referentes à atuação resolutiva ou extrajudicial, variando de 1% a 5%. Já as questões de direitos de grupo variaram entre 7% a 10%.

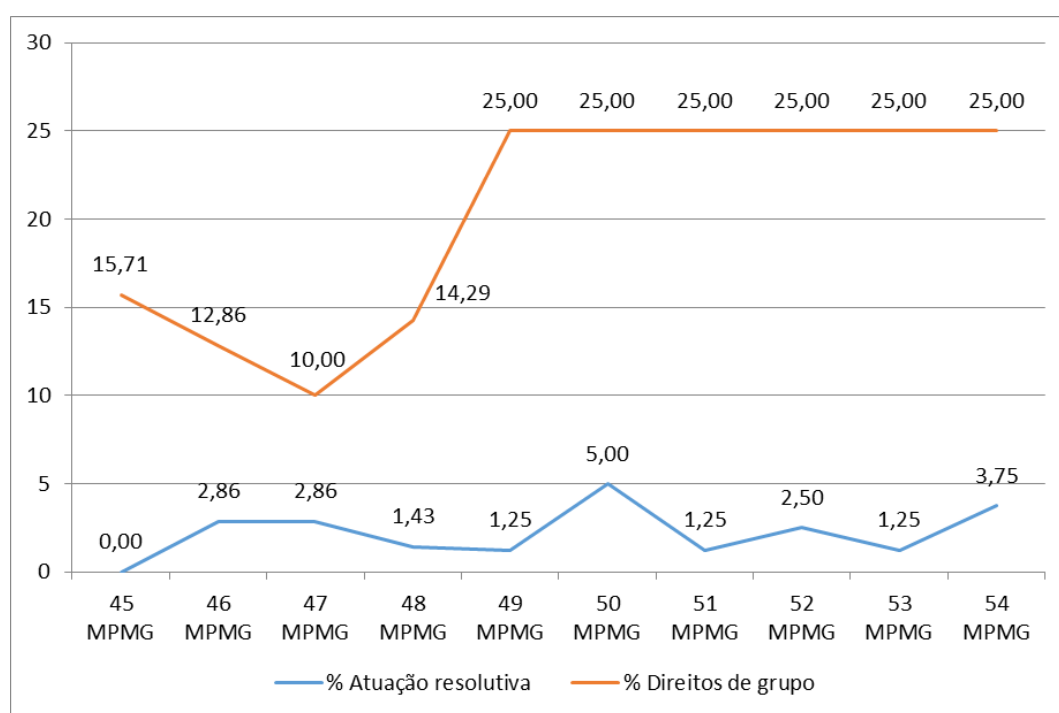
Gráfico 2 - Porcentagem de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva nos últimos cinco concursos para Procurador do Trabalho



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa (ver Apêndice B).

Já nos concursos para Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), foram analisados os últimos dez concursos, do 45º ao 54º. Nos últimos nove, foram inseridas questões sobre atuação resolutiva ou resolução extrajudicial, representando entre 1,25% a 5% do conteúdo. Com relação aos direitos de grupo, o conteúdo relativo a este tema variou entre 10% a 25%. É importante ressaltar que nos últimos seis concursos a prova passou a ter um formato fixo, com temas e número de questões pré-definidos, sendo 25% das questões destinadas aos direitos de grupo.

Gráfico 3 - Porcentagem de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva nos últimos cinco concursos para Promotor de Justiça do MPMG



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa (ver Apêndice C).

Na Tabela 1 e no Gráfico 4, é possível observar, respectivamente, o número total de questões avaliadas, sendo 1.860 questões no total, e as porcentagens de questões de direitos de grupo e atuação resolutiva ou extrajudicial para o conjunto das vinte provas dos vinte concursos avaliados.



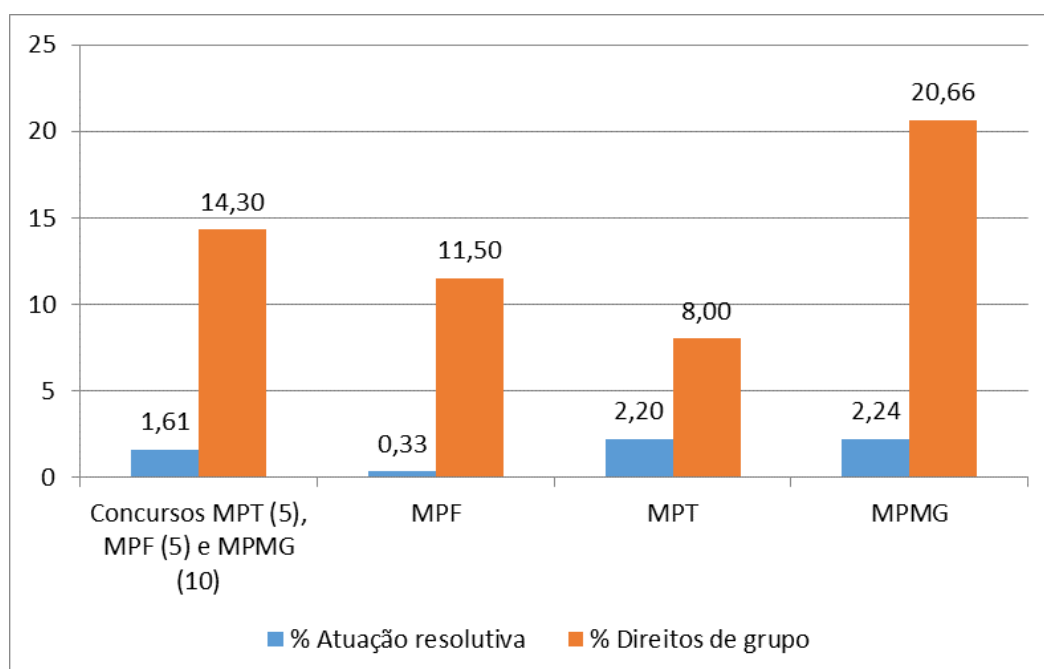
Tabela 1 - Número de questões por concursos e por temas com respectivas porcentagens

Concursos considerados	Questões objetivas (nº)	Questões de direitos de grupo (nº)	Questões de direitos de grupo (%)	Questões de atuação resolutiva (nº)	Questões atuação resolutiva (%)
Concursos MPT (5), MPF (5) e MPMG (10)	1860	266	14.30	30	1.61
MPF	600	69	11.50	2	0.33
MPT	500	40	8.00	11	2.20
MPMG	760	157	20.66	17	2.24

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

No Gráfico 4, é possível observar o número total de questões avaliadas, assim como as porcentagens de questões referentes aos direitos de grupo e atuação resolutiva conforme a análise das vinte provas dos vinte concursos avaliados.

Gráfico 4 - Porcentagens de questões referentes aos direitos de grupo e à atuação resolutiva das últimas 5 provas dos concursos do MPF e MPT, e das últimas 10 provas do concurso do MPMG, consideradas conjuntamente e separadamente por instituição



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

É possível observar que, em geral, o concurso para Promotor de Justiça do MPMG tem a maior porcentagem de questões de direitos de grupo e de atuação resolutiva, havendo, inclusive, grupo específico abordando o tema.

Não sobejam dúvidas de que este é um momento de transição institucional, visto que o Ministério Público resolutivo ainda não está consolidado como identidade da instituição. É também um momento de se repensar a gestão, o planejamento, a organização e as práticas da instituição, tais como o processo seletivo, com o objetivo de aperfeiçoar o desenho institucional do Ministério Público. Novamente vale salientar que o Ministério Público de Minas Gerais vem envidando esforços para esse fim.

Defende-se, com base neste trabalho, que o processo seletivo para membros seja revisto e aperfeiçoado conforme o caráter resolutivo do Ministério Público, priorizando-se a atuação resolutiva na elaboração das questões. Além disso, entende-se também essencial investir na formação dos candidatos selecionados de forma contínua, para que o corpo institucional do Ministério Público esteja constantemente preparado para atuar conforme as configurações sociais e jurídicas. Como os membros e servidores do Ministério Público são os principais agentes da transformação que se almeja, faz-se necessário aperfeiçoar os processos seletivos e investir recursos humanos e financeiros para a valorização e o aperfeiçoamento das pessoas que atuam na instituição e dia a dia moldam o Ministério Público.

No enfoque do acesso à justiça, as perspectivas propostas para consolidar o Ministério Público resolutivo são elementos-chave para transformar a instituição quanto à efetiva tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos de grupo. Para assumir a resolutividade como nova identidade institucional, é imprescindível alterar a *práxis* (processual) do Ministério Público significativamente e, a partir daí desenvolver e aperfeiçoar metodologias com o fim de facilitar o empoderamento do indivíduo, primando por criar canais e instrumentos democráticos para uma atuação dialógica.

## 5 CONCLUSÃO

Trabalhar em prol da realização dos direitos de grupo, de forma criativa e alternativa ao modo tradicional, aproximar-se da sociedade para empoderar os indivíduos e criar canais para impulsionar a democracia participativa: eis o grande desafio do Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à justiça.

As novas incumbências constitucionais atribuídas ao Ministério Público quanto à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis impõe repensar as práticas e os instrumentos para consolidar o Ministério Público resolutivo como nova identidade institucional.

Conforme visto no trabalho, muitos doutrinadores associam o surgimento do Ministério Público a um grupo de funcionários atuantes na França absolutista como procuradores dos reis, atuando em defesa dos interesses destes. Porém, com a evolução histórica, a instituição afastou-se dos governantes e aproximou-se da sociedade para tutelar os direitos de grupo. Embora a tutela destes direitos remonte, no Brasil, ao ano de 1981, com a Lei Federal nº 6.938 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e, em 1985, com a Lei Federal nº 7.347 (Lei da Ação Civil Pública), foi com a Constituição de 1988 que o Ministério Público ganhou os contornos atuais. Vê-se que a instituição traz em si a marca da mudança. O Ministério Público, definitivamente, não é estático.

O marco evolutivo do Ministério Público é a Constituição da República de 1988. Essa Constituição incumbiu ao Ministério Público a tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, originando daí o cerne do Ministério Público resolutivo. Determinou-lhe, ainda, a função de promover o efetivo respeito aos poderes públicos e aos serviços de relevância pública, podendo, para tanto, empregar as medidas necessárias, assim como promover o inquérito civil e a ação civil pública a fim de conferir proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos.

As alterações legislativas ocorridas no período antecedente à promulgação da CR/88, tais como a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), conjugadas com o texto constitucional de 1988, que ampliou a dicção legislativa quanto à tutela dos direitos difusos dispostos inicialmente em *numerus clausus* pela LACP e estabeleceu instrumentos extrajudiciais a serem utilizados pelo Ministério Público na tutela destes direitos, assim como leis posteriores, tais como a Lei nº 8.078/90 (CDC); sedimentaram a especialização do Ministério Público na tutela dos direitos de grupo.

Verificou-se que a atuação ministerial na tutela desses direitos ocorreu, inicialmente, no âmbito do processo coletivo, e representou uma evolução processual ao fazer desaparecer o cunho individualista até então predominante no processo. Referida *práxis*, por sua vez, impôs outras inovações ao Ministério Público, tais como a necessidade de reduzir a atuação ministerial em termos pareceristas no âmbito cível quanto a questões eminentemente privadas ou individuais, e, por outro lado, especializar-se na atuação extrajudicial.

As mudanças trazidas por esse novo perfil que já vinha se desenhando gradualmente na legislação infraconstitucional e no seio interno do Ministério Público, ramificaram-se na estrutura institucional e culminaram em práticas inovadoras propulsionando o surgimento do Ministério Público resolutivo.

Conforme visto no presente estudo, o papel desempenhado pelos membros foi fundamental para a elaboração do texto constitucional e a nova roupagem dada à instituição. Houve participação expressiva na Comissão de Estudos Constitucionais (Comissão de Notáveis), criada para elaborar o anteprojeto de Constituição Afonso Arinos. Além disso, a Carta de Curitiba também foi um importante documento de consenso institucional, elaborado como fruto das ideias debatidas no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público. Viu-se, pois, que os membros se nutriram de ideal democrático e posicionaram-se frente ao Parlamento para fortalecer a instituição e moldá-la independente e permanente no texto constitucional de 1988, até mesmo para atuação extrajudicial na tutela dos direitos de grupo.

A tutela dos direitos de grupo, compreendendo os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, foi uma evolução conforme a segunda onda de acesso à justiça. Como a demanda individual mostrou-se totalmente ineficaz para a tutela dos direitos mais ligados a grupos minoritários, solidariedade social e políticas públicas, houve necessidade de enfrentar as dificuldades de mobilização social e capacidade organizativa dos indivíduos titulares desses direitos – indeterminados ou indetermináveis – por intermédio da representação. No Brasil, a atuação do Ministério Público ganhou destaque na tutela dos direitos de grupo devido à participação efetiva em termos quantitativos e qualitativos. Em termos quantitativos, a instituição é responsável pela propositura do maior número de ações civis públicas, inclusive contra o próprio Poder Público – seja o Município, o Estado ou a União. Em termos qualitativos, a participação ministerial também é destacada, sendo a instituição o único legitimado ativo para propositura de ACPs, incumbido da possibilidade de instaurar inquérito civil como meio de prova ou de resolutividade para apurar ou prevenir a prática de danos contra os direitos mais relevantes, tais como o patrimônio público, o patrimônio histórico e cultural, o meio ambiente, a saúde, os direitos dos idosos, dos deficientes físicos, dos índios e outros. Assim, pode-se afirmar que a representação do Ministério Público foi uma medida de considerável sucesso para efetivar a tutela coletiva de direitos.

Entendendo a trajetória da instituição, percebe-se que a *práxis* do Ministério Público não se limitou aos estreitos limites do Poder Judiciário considerando-se os aspectos burocráticos e excessivamente técnicos e formais referentes às questões processuais. Por representarem certo grau de complexidade e variedade, as demandas relativas aos direitos de grupo impingiram a criação e desenvolvimento de práticas diferenciadas das tradicionais, fato que revestiu o Ministério Público de um caráter resolutivo conforme o *enfoque* do acesso à justiça.

No *enfoque* do acesso à justiça ou terceira onda renovatória, passou-se a repensar os métodos tradicionais de resolução de conflitos com o fim de adotar métodos alternativos mais aptos a efetivar o acesso à justiça, numa abordagem mais ampla. Nesse enfoque, os tribunais deixam de ser os únicos atores, havendo um conjunto integrado, ou uma rede de resolução alternativa de litígios.

Nessa linha, a *práxis* do Ministério Público na tutela dos direitos de grupo criou uma metodologia alternativa à tradicional, conferindo à instituição caráter mais social, democrático e resolutivo, conforme o *enfoque* do acesso à justiça, simbolizando o Ministério Público resolutivo.

Defendeu-se no presente trabalho que o Ministério Público resolutivo vale-se da própria instância institucional para tutelar a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos sociais e individuais indisponíveis. É eficaz quanto à entrega de resultados à sociedade no que tange à tutela dos direitos de grupo e à participação democrática, sendo evidente que uma cultura por resultados representa benefícios inegáveis para a população, assim como a democratização do próprio Ministério Público. Defender o Ministério Público resolutivo como (nova) identidade institucional é priorizar a pavimentação de um caminho mais dialógico, resolutivo e efetivo para ampliar e efetivar o acesso à justiça.

Os instrumentos de atuação extrajudicial, somados à função de atendimento ao público, foram analisados no presente trabalho como instrumentos de resolutividade ministerial, considerando-se a necessidade de adotar uma identidade institucional resolutiva, independente do Judiciário.

Viu-se que o inquérito civil é instrumento adequado à nova proposta, porque possibilita a tutela dos direitos de grupo por meio de requisição de documentos às pessoas de direito privado e de direito público, colheita de depoimentos, requisição de perícias a órgãos especializados para tal fim, assim como outras atividades com o objetivo de instruir o feito para resolver a questão ali posta ou resguardar o direito ali tutelado. Obviamente que o Ministério Público permanece com sua função primordial de provocar o Poder Judiciário, todavia isso ocorrerá apenas excepcionalmente, caso a questão não seja resolvida na instância do Ministério Público. Embora a tutela dos direitos de grupo não seja função exclusiva do Ministério Público, conforme disposto na Lei de Ação Civil Pública, que previu a possibilidade de atuação da União, dos Estados e Municípios, das autarquias, empresas públicas, das sociedades de economia mista, das fundações ou das associações civis; o inquérito civil é instrumento exclusivo do Ministério Público,

porque apenas a este foi reservada a possibilidade de resolução das questões em sua própria instância institucional.

O termo de ajustamento de conduta, previsto inicialmente no Estatuto da Criança e do Adolescente e, posteriormente, no Código de Defesa do Consumidor, que por intermédio do art. 113 introduziu o § 6º ao art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, configurando-o em título executivo, é outro instrumento resolutivo utilizado pelo Ministério Público. Apesar de não ser exclusivo do Ministério Público, podendo ser empregado pelos outros legitimados públicos para a propositura de ação civil pública, o termo de ajustamento de conduta é um instrumento significativo, por excelência, em termos de resolutividade ministerial. Na *práxis*, é firmado após atuação diligente do *parquet* no âmbito do inquérito civil, cujo foco inicial de investigação é apurar ou prevenir a ocorrência de danos, mas alcança a possibilidade de resolução mediante ajuste de cláusulas entre o causador do dano e o Ministério Público. Em verdade, o TAC é benéfico tanto para o Ministério Público quanto para a parte contrária, porque evita a provocação jurisdicional com todo o desgaste emocional e financeiro que representa para a parte e, concomitantemente, simboliza a prioridade de atuação resolutiva porque a tutela dos direitos é obtida na própria instância institucional do Ministério Público após desforço dialógico, com tratativas entre o *parquet* e o causador do dano. O cumprimento do TAC impõe o arquivamento do inquérito civil inicialmente instaurado e, apenas na hipótese de descumprimento, o Poder Judiciário será acionado, todavia já para executar o título, descartando a *via crucis* da instrução processual. Vale salientar que o descumprimento do TAC acarreta também a execução de multa, motivo pelo qual mostra-se totalmente desfavorável para o causador do dano, que, a partir dali, arcará com o ônus de cumprir as obrigações assumidas no título e também de pagar a multa pelo descumprimento.

A recomendação é também instrumento de resolutividade ministerial porque representa, na *práxis*, considerável eficiência. É na verdade um documento produzido pelo Ministério Público com recomendações para adequação das atividades desenvolvidas pelo Poder público ou por entidades privadas prestadoras de serviço público. Embora não tenha caráter vinculante, sobressai seu caráter coercitivo, impingindo provocação judicial na hipótese de descumprimento ou

desconsideração das recomendações exaradas pelo Ministério Público. Instrumento típico da função *ombudsman* ou de defensor do povo, embora não previsto constitucionalmente, vem sendo bastante utilizado, gerando resultados efetivos conforme a nova *práxis* ministerial. A recomendação encontra-se prevista no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 e também no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei Federal nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), sendo regulamentada pela Resolução nº 23/07 do Conselho Nacional do Ministério Público.

A audiência pública é outro instrumento participativo a ser utilizado pelo Ministério Público resolutivo, listado neste trabalho como o mais importante, porque possibilita a tutela de direitos mediante participação democrática. Com ele, devolve-se ao indivíduo o direito de opinar e participar ativamente de assuntos referentes à sua coletividade, permitindo uma interlocução entre Ministério Público, cidadãos e o próprio poder público. Simboliza, por excelência, instrumento de resolutividade e de fortalecimento democrático da própria instituição. Tem o condão de afastar qualquer possibilidade de solipsismo do Promotor de Justiça, porque é *locus* para articulação de interesses. Além disso, pode vir a ser utilizada também com o fim de *empoderar* o indivíduo e possibilitar à sociedade participar da definição das metas e prioridades de atuação do Ministério Público. Conforme visto no trabalho, a audiência pública tem sido bastante utilizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público e também pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

O atendimento ao público também foi enumerado como instrumento de resolutividade ministerial. Apesar de não ser identificado comumente na doutrina como método extrajudicial de conflitos, a importância deste instrumental é inegável. Em primeiro lugar, porque representa para o cidadão a possibilidade de acessar *per si* o Ministério Público, independentemente de qualquer formalidade e até mesmo da condição econômica ou social, simbolizando, portanto, um canal de acesso à justiça. Em segundo, porque permite ao Ministério Público aproximar-se da sociedade e conhecer os verdadeiros problemas que assolam a comunidade. É talvez uma das mais difíceis *práxis* do Ministério Público, principalmente por ser indelegável a qualquer servidor e devido à própria complexidade envolvida no atendimento, sem contar a agenda do *parquet*, que também deve estar presente em audiências e trabalhar nos processos e procedimentos existentes na Promotoria de Justiça.



Os instrumentos de resolutividade ministerial apresentam papel relevante na consolidação do Ministério Público resolutivo. A título de exemplo, com a realização de audiência pública, permite-se a participação dos cidadãos engajando-os às questões locais. Com o termo de ajustamento de conduta, o Ministério Público permite uma resolução negociada das questões, o que também simboliza um atuar dialógico e resolutivo. E com o atendimento ao público, o *parquet* tem a oportunidade de conhecer as questões mais a fundo, aproximando-se do indivíduo e propiciando reflexões não a título filosófico, mas em termos democráticos. Insta salientar, todavia, que os instrumentos de resolutividade ministerial não podem ser classificados e limitados aos aqui listados ou já conhecidos.

O Ministério Público resolutivo encontra-se em fase de consolidação e, por isso, a *práxis* criativa impõe-se como método para a resolução das questões, independentemente de formalismos correlatos aos do Poder Judiciário. Por isso, mais importante que apresentar todos os instrumentos a serem utilizados numa ação dialógica pelo Ministério Público resolutivo, é indispensável destacar que a finalidade do Ministério Público resolutivo deve ser efetivar o acesso à justiça, com dialogicidade, resolutividade e empoderamento do indivíduo para a participação democrática e a tutela dos direitos de grupo.

A atuação do Ministério Público, sob o viés resolutivo, com a utilização de instrumentos extrajudiciais, ao contrário do processo judicial, alcançam, em regra, efetivo sucesso na tutela dos direitos de grupo refletindo em reforço do próprio regime democrático.

Após estudo dos instrumentos de resolutividade, foram apresentadas perspectivas para consolidar o Ministério Público resolutivo como nova identidade institucional, visando facilitar o empoderamento do indivíduo, mediante o desenvolvimento de ações humanizadoras e dialógicas. Viu-se que, na atuação resolutiva, o Ministério Público deve aproximar-se da sociedade com potencial de empoderar o indivíduo para o desempenho de seu próprio papel na defesa dos interesses de sua comunidade, a fim de que as questões sejam resolvidas com maior efetividade e celeridade, em prestígio a um efetivo acesso à justiça.

A adoção de nova identidade institucional foi vista como primeiro passo para consolidar o Ministério Público resolutivo. Não se propôs o abandono das práticas existentes, mas sim repensar novas práticas ou aprimorar as existentes, objetivando efetivamente realizar direitos e promover o acesso à justiça. Com a nova identidade, a atuação resolutiva é priorizada, buscando-se promover, na própria instância institucional, meios de suscitar o diálogo como lição de cidadania e solidariedade.

O segundo passo proposto foi criar um desenho institucional alternativo para a tutela dos direitos de grupo como canal de empoderamento dos próprios indivíduos para a autonomia e o fortalecimento da democracia. Ultrapassando-se o entendimento de que a sociedade é hipossuficiente para tutelar seus direitos e interesses, o conceito de empoderamento foi abordado como forma de capacitar os indivíduos para articularem em prol dos interesses de grupo em face até mesmo do Estado, incentivando a participação cidadã nas questões da comunidade.

Apenas com a interlocução entre um indivíduo autônomo, participativo no seio de sua comunidade, e o próprio Estado, haverá um amadurecimento democrático no país e também a legitimação social do atuar do Ministério Público resolutivo. Impõe-se, pois, adotar *práxis* criativa para a resolução das questões de forma interdisciplinar com a participação do cidadão, o qual assume também papel de fiscalizador da própria atuação do Ministério Público.

Propôs-se, ainda, desenvolver ações dialógicas com a própria comunidade objetivando construir um *locus* de ampliação de práticas democráticas, mediante a criação ou aperfeiçoamento de processos de interação entre Estado, sociedade organizada e indivíduo participativo. Verificou-se que, para modificar efetivamente a realidade social, o *parquet* precisa ter em mente que essa modificação é um *processo*, um *vir-a-ser*, que ocorre somente por intermédio da *práxis* própria do sujeito, implicando ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo.

Considerando que essas novas funções desempenhadas pelo Ministério Público, de natureza não apenas jurídica, mas, sobretudo, de cunho social e político, humanista e dialógico, representam desafio considerável para o *parquet*, realizou-se análise das provas aplicadas na primeira etapa dos concursos para membros do Ministério

Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, nos últimos cinco anos, com o objetivo de investigar a evolução do tema da tutela dos direitos de grupo no viés resolutivo em confronto ao predomínio de questões eminentemente voltadas para a atuação judicial.

Foram analisadas as provas aplicadas na primeira etapa dos últimos cinco concursos para Procurador da República e para Procurador do Trabalho e as provas aplicadas em primeira etapa dos últimos dez concursos para Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais, porque há maior número de concursos realizados no estado. Priorizou-se a análise dos últimos anos com o objetivo de demonstrar como o Ministério Público vem evoluindo em termos de seleção quanto à abordagem dos direitos de grupo e de atuação resolutiva, temas de extrema relevância institucional conforme demonstrado neste trabalho.

Inicialmente, foram analisadas as provas aplicadas na primeira etapa dos concursos para Procurador da República (CPR), nos últimos cinco anos. Estas provas referem-se à primeira etapa do 24º concurso ao 28º, tendo este ocorrido no ano de 2015. Considerando-se os últimos cinco concursos, a porcentagem de questões relativas ao direito de grupo, independentemente de resolução judicial ou extrajudicial, variou de 6,7% a 15%. Verificou-se que apenas nos dois concursos mais recentes houve questões referentes à atuação resolutiva, porém em número mínimo (0,83%).

Analisadas as provas para os concursos para Procurador do Trabalho (CPT) aplicadas nos últimos cinco anos, referente à primeira etapa do 15º concurso ao 19º, verificou-se haver cobrança de questões relativas aos direitos de grupo na variação de 7 a 10%. Já quanto à atuação resolutiva, as questões variaram entre 1 a 5% da prova.

Com referência aos concursos para Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), foram analisados os últimos dez concursos, do 45º ao 54º. Nos últimos nove, observou-se inserção de questões sobre atuação resolutiva, representando entre 1,25% a 5% do conteúdo. Com relação aos direitos de grupo, o conteúdo variou entre 10% a 25%. É importante ressaltar que nos últimos seis

concursos a prova passou a ter formato fixo, com temas e número de questões pré-definidos, sendo 25% delas destinadas aos direitos de grupo.

É possível observar que, em geral, o concurso para Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais apresenta a maior porcentagem de questões de direitos de grupo e de atuação resolutiva. Embora os gráficos sejam utilizados no presente trabalho apenas a título de exemplo, verifica-se que o MPMG vem dedicando maior espaço para as questões coletivas, assim como para o atuar resolutivo quando do processo seletivo. Os demais exemplos trazidos no texto do presente trabalho também corroboram essa assertiva.

A consolidação do Ministério Público resolutivo perpassa a adequação do perfil dos membros que atuam na instituição. Até então, os candidatos são avaliados com priorização da atuação judicial, até mesmo quanto às questões de direitos de grupo.

Essa realidade pode ser atribuída a vários fatores, inclusive ao fato de que o Ministério Público resolutivo ainda se encontra em fase de consolidação e, portanto, de criação de desenhos institucionais para este fim. Sem almejar esgotar, neste trabalho, o tema do processo seletivo ou da formação dos membros do Ministério Público, considerando a sua complexidade e o objetivo proposto na pesquisa, entende-se que o processo seletivo deveria priorizar a atuação resolutiva quando da elaboração das questões a serem aplicadas, sobretudo, considerando-se que os juristas preparam-se por tempo considerável para alcançar a aprovação nessas provas e que, em havendo a cobrança do tema da resolutividade ministerial, aquele selecionado já estaria mais preparado para atuar no Ministério Público resolutivo.

Do contrário, ao tomar posse, o selecionado vai se deparar com uma realidade distinta daquela para a qual se preparou, visto que a sociedade demanda juristas comprometidos com a mudança da realidade social do país e não juristas com foco na atuação judicial, conforme priorizado no processo seletivo. Aqueles que decidem preparar-se para o exercício da carreira no Ministério Público precisam ter consciência de que o *parquet* vem se afastando do perfil inquisitivo ou acusatório. E que, por isso, é grande o desafio que os espera, considerando as responsabilidades do cargo e a nova identidade proposta ao Ministério Público.

Não sobejam dúvidas de que este é um momento de transição institucional, visto que o Ministério Público resolutivo ainda não está consolidado como identidade da instituição. É também um momento de se repensar a gestão, o planejamento, a organização e as práticas da instituição, tais como o processo seletivo, com o objetivo de aperfeiçoar o desenho institucional do Ministério Público. Novamente vale salientar que o Ministério Público de Minas Gerais vem envidando esforços para esse fim.

Defende-se, com base neste trabalho, que o processo seletivo para membros seja revisto e aperfeiçoado conforme o caráter resolutivo do Ministério Público, priorizando-se o tema da atuação resolutiva na elaboração das questões. Além disso, entende-se também como essencial investir na formação dos candidatos selecionados de forma contínua, para que o corpo institucional do Ministério Público esteja constantemente preparado para atuar conforme as configurações sociais e jurídicas. Como os membros e servidores do Ministério Público são os principais agentes da transformação que se almeja, faz-se necessário aperfeiçoar os processos seletivos e investir recursos humanos e financeiros para a valorização e o aperfeiçoamento das pessoas que atuam na instituição e dia a dia moldam o Ministério Público.

É importante ressaltar que a atuação resolutiva não encerra a atuação ministerial. Apesar de representar um método alternativo para resolução de problemas, em havendo impossibilidade de efetivar os direitos tutelados pelo Ministério Público, a provocação judicial será indispensável. Ao Ministério Público resolutivo não é concebível atuar como se a instância institucional fosse a única, mas sim como uma instância preferencial para resolução das questões.

Outro ponto importante a destacar é que, no decorrer do trabalho, procurou-se afastar o Ministério Público resolutivo de uma figura salvadora. Temia-se essa figura, sobretudo, devido à ausência de controle direto da instituição. Por isso, o Ministério Público resolutivo é uma instituição facilitadora do processo de emergência de consciências para inserção crítica do indivíduo na realidade de sua própria comunidade. Defende-se sua atuação como facilitadora do empoderamento do indivíduo mediante a priorização de ações dialógicas. Ao contrário do que pode

parecer à primeira vista, quer-se que o Ministério Público se aproxime da sociedade e não que se nutra de poderes ilimitados a serem exercidos em sua própria instância institucional, ainda que sob o condão de defender os interesses da sociedade.

Acredita-se que as metodologias resolutivas devam ser amplamente aplicadas para a tutela dos direitos de grupo e para o fortalecimento do próprio regime democrático. Para tanto, o *parquet* não pode se prender a velhas concepções e conceitos; deve sim pontuar seu agir pela criatividade e inovação conforme exigem os novos desafios. Numa sociedade complexa, plural e rápida como a dos dias atuais, adotar as velhas práticas é o mesmo que optar por ineficácia e ineficiência.

Na atualidade, percebe-se um desejo de mudança latente no seio da sociedade. Vê-se que os hábitos das pessoas vêm se impregnando de mudanças significativas dia a dia e que muitas ilegalidades vêm sendo coibidas fortemente. Obviamente, não se pode desprezar que essa é uma fase de transição entre o velho e o novo e que, por isso, práticas antigas misturam-se a práticas novas até amadurecerem a ponto de que uma se fixe, num constante *devir*. Porém, na verdade, ninguém mais se coaduna com a realidade vivida nos tribunais – inúmeros processos e inúmeros pareceres em massa, em grande escala, independentemente de realização da justiça. Até hoje assim se aplica o Direito, com alguns poucos êxitos na questão de efetivar o acesso à justiça. A realização dos direitos, em si, é lenta e inoperante, impondo a imprescindibilidade de mudança. E essa mudança passará pelo Ministério Público resolutivo. Com o atuar resolutivo, o Ministério Público assume uma (nova) identidade com autonomia para resolver questões, realizar direitos e aproximar-se dos indivíduos numa interlocução democrática. Tudo isso, dentro de uma estrutura social que prioriza a sociedade, o povo como indivíduo autônomo e livre. É a própria sociedade que tem que encontrar, na *práxis*, a resolução de seus problemas. E, principalmente, a efetivação de direitos assegurados numa luta histórica, no país, pela Constituição de 1988. O Ministério Público resolutivo está ao lado da sociedade, caminhando junto com o ideal de facilitar processos de mudança e de fortalecer a democracia. A este Ministério Público não é imposto o dever de manter a ordem ou o *status quo*, mas sim o dever de transformar a realidade, lado a lado com os indivíduos, em prol da construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

O Ministério Público resolutivo simboliza uma nova metodologia, ainda em evolução, devendo pautar-se por interpretação diferenciada do Direito, mas socialmente responsável, afastando-se da burocracia, dos formalismos e aproximando-se de uma justiça mais cidadã.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 257-268.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; GONÇALVES, Samuel Alvarenga. Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, PGJ do MPMG, ano I, n. 5, p. 9-15, abr./maio/jun. 2006.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público como instituição permanente. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 111-133.

ARENHART, Sergio Cruz. O Ministério Público e a tutela coletiva: o advogado que queria ser juiz. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, PGJ do MPMG, ano III, Edição especial – 20 anos da Constituição Federal, p. 55-56, jan./fev./mar. 2008.

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

ARISTÓTELES. **Dos Argumentos Sofísticos, Ética a Nicômaco e Poética**. Porto Alegre: Globo, 1973. (Coleção Os Pensadores, 4).

BENJAMIM, Antônio Herman. Um novo modelo para o Ministério Público na proteção do meio ambiente. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). **Funções institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 391-400.

BOBBIO, Norberto Bobbio. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Qual Democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2013.

BORBA, Julian; SILVA, Lílian Lenite da. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Org.). **Capital social: teoria e prática**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 71-87.

BOTREL, Alexandre Carlos. Tutela extrajudicial de interesses individuais: legitimidade do Ministério Público e adequação do inquérito civil. **De jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 14, p. 237-249, jan./jun. 2010.



BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994. Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 10 nov. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1306.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. **Diário Oficial da União**, 15 dez. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp40.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, 21 maio 1993a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, 17 jan. 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 12 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 15 fev. 1993b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1988.

CAMPOMIZZI, Jacson. Direito processual coletivo como via emancipatória. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, PGJ do MPMG, ano III, n. 13, p. 10-17, jul./ago./set. 2008. CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva, 1999. (Cadernos Democráticos; v. 7).

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. **O Ministério Público na Paraíba**. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 117-136.

CHAVES, Charley Teixeira. **Ministério Público como instituição permanente popular: os sujeitos processuais no direito democrático**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Notícias. CNJ. **Lewandowski afirma que juízes brasileiros estão trabalhando no limite**. Publicado em 21 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62267-lewandowski-afirma-que-juizes-brasileiros-estao-trabalhando-no-limite>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Anual CNJ 2014**. Brasília, CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/04/59741adbf4e2cc6285766dada4a3f074.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público: um retrato: dados de 2014**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2015a. v. IV.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Notícias. **CNMP lança a campanha “João Cidadão”**. Publicado em 19/6/2015b. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/portal/noticia/7410-cnmp-lanca-a-campanha-joao-cidadao>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Notícias. **Lançada a campanha “João Cidadão”**. Publicado em 23/6/2015c. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/portal/noticia/7410-cnmp-lanca-a-campanha-joao-cidadao>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 17 set. 2007. Disponível em: <[http://www.mpce.mp.br/orgaos/assessoramento/orgcol/cnmp/resolucoes/resolucao\\_23.pdf](http://www.mpce.mp.br/orgaos/assessoramento/orgcol/cnmp/resolucoes/resolucao_23.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Veja também**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/veja-tambem?limitstart=0>>. Acesso em: 16 jun. 2015d.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 40, p. 67-89, jul./dez. 2001.

COSTA, Epaminondas da. Ministério Público e defesa da sociedade. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 501-525.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Processo coletivo. In: \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: Jus Podivm, 2008. v. 4.

DAWALIBI, Marcelo. **Ministério Público: fundamentos constitucionais e legais: estrutura e organização**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

EMPOWER. In: HORNBY, Albert Sydney; ASHBY, Michael; WEHMEIER, Sally. **Oxford Advanced Learner's Dictionary**. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 57. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

GIDI, Antonio. **Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo: a codificação das ações coletivas do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. Leme (SP): Editora de Direito, 1998.

GRIMAL, Pierre. Justiça. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário da mitologia grega e romana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

GRUPO NACIONAL DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **PESQUISA**. "A participação do Ministério Público na construção da democracia no Brasil": conheça e participe! Publicado em 14/03/2015. Disponível em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/259/pesquisa-a-participacao-do-ministerio-publico-na-construcao-da-democracia-no-brasil-conheca-e-participe>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; PEREIRA, Aline Rose Barbosa. (Re) pensando uma pedagogia da inclusão em cursos de Direito. In: CARVALHO, Evandro Menezes et al (Org.). **Representações do professor de Direito**. Curitiba: CRV, 2012. p. 11-23.

JATAHY, Carlos Roberto de C. **Ministério Público e o Estado Democrático de Direito**: perspectivas constitucionais contemporâneas de atuação em defesa da sociedade. 2006. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2006.

JOÃO CIDADÃO. **Facebook**. Disponível em: <[https://www.facebook.com/joaocidadaooficial/info?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/joaocidadaooficial/info?tab=page_info)>. Acesso em: 5 jul. 2015.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O sistema de justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 106-137.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A execução coletiva pecuniária**: uma análise da (não) reparação do dano coletivo no Direito brasileiro. 2011. 244f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2011.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 335-374.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público**: democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Contribuição esperada do Ministério Público na prevenção da atomização judicial dos mega-conflitos. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, PGJ do MPMG, ano III, Edição especial – 20 anos da Constituição Federal, p. 37-41, jan./fev./mar. 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZILI, Hugo Nigro. Questões controvertidas sobre o inquérito civil. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). **Funções institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 401-431.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELES, José Dilermando. Ministério Público – sua gênese e sua história. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, n. 84, p. 197-214, out./dez. 1984.

MELLO JÚNIOR, João Cancio de. **A função de controle dos atos da Administração Pública pelo Ministério Público**. 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Audiências Públicas. **Editais e Atas**. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/aceso-a-informacao/audiencias-publicas/audiencias-publicas/>>. Acesso em: 16 jun. 2015a.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Missão, Visão e Valores**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional/missao-visao-e-valores/>>. Acesso em: 14 jul. 2015b.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Moção de repúdio à Proposta de Emenda Constitucional nº 171, de 19 de agosto de 1993, que visa reduzir a maioria penal de 18 para 16 anos no Brasil**. Assinada em 19/6/2015c. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFAA4E4DC7F5014E4FEF0D5D466E>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Notícias. Criança e Adolescente. **Órgãos de Defesa da Criança e do Adolescente do MPMG repudiam PEC da maioria penal**. Publicado em: 2/7/2015d. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-repudia-pec-da-maioridade-penal.htm#.VavghPIVikq>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Notícias. **Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade produz iniciativas em diferentes áreas**. Publicado em: 19/11/2013. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/forum-permanente-de-resultados-para-a-sociedade-produz-iniciativas-em-diferentes-areas.htm#.VZ8S8flViko>> Acesso em: 9 jul. 2015.

MORAES, Rodrigo Iennaco. O Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 135-138.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

NUNES; Leonardo Silva; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. Panorama e tendências sobre tutela jurisdicional de direitos coletivos. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, PGJ do MPMG, n. 23, p. 26-30, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Minorias e Democracia no Brasil. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 1, n. 4, p. 307-322, 2006.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. O Ministério Público resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 237-256.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra de; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco de. O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, PGJ do MPMG, v. 1, n. 1, p. 16-18, jul./ago./set. 2005.

PENTEADO, Jaques de Camargo. Ética do Promotor de Justiça. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antônio Franco da. **Funções institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 1-33.

REDE: Revista institucional do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte: Del Rey, ano IX, n. 22, mar. 2014.

REDE: Revista institucional do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte: Del Rey, ano XI, n. 24, jul. 2015.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público - funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, Geisa de Assis. A participação da sociedade civil na celebração do termo de ajustamento de conduta. In: RODRIGUES, Geisa de Assis. **Meio Ambiente**. Brasília, ESMPU, 2004. p. 341-345. (Série Grandes Eventos, v. 1). Disponível em: <[http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Geisa\\_de\\_A.pdf](http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Geisa_de_A.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público. **Ministério Público do Estado do Amazonas**. Notícia. Publicado em 20 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.mpam.mp.br/noticias-sp-1771083401/7149-artigo-lineamentos-sobre-a-nova-dinamica-resolutiva-do-ministerio-publico#.VafqGBtViko>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. **O Ministério Público e um novo modelo de Estado**. Manaus: Editora Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo: atual missão institucional. In: LOPES, Cláudio Soares; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Ministério Público – o pensamento institucional contemporâneo**. Brasília: Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. 2012. p. 82-101.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan./jun. 2009a.

SADEK, Maria Tereza. **Cidadania e Ministério Público**. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SENA, Adriana Goulart de. Formas de resolução de conflitos e acesso à justiça. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 46, n. 76, p. 93-114, jul./dez. 2007.

SILVA JÚNIOR, Arnaldo. Os excessos na condução dos inquéritos civis públicos. In: SILVA JÚNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro (Org.). **Limites de atuação do Ministério Público: a defesa nas ações civis públicas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 11-43.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Natane Fernandes da. **Da mediação voltada à cidadania às essencialidades da atuação do mediador: a independência, a equidistância e o não poder**. 2013. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2013.

SILVEIRA, Angelita Fialho. **Capital social e educação: perspectivas sobre empoderamento da juventude em Porto Alegre**. 2005. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2005.

SOUTO, Cláudio. **Ciência e ética no Direito**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1992.

SOUTO, Cláudio. **Tempo do direito alternativo: uma fundamentação substantiva**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. Ministério Público na tutela dos direitos coletivos em sentido lato: a redescoberta do processo coletivo. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 22., 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Uninove, 13 a 16 nov. 2013. p. 88-104.

THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. **A legitimação ativa nas ações coletivas:** um contributo para o estudo da substituição processual. 2003, 293 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo:** tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ZENKNER, Marcelo. **Ministério Público e efetividade do processo civil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.



## APÊNDICE A – QUADRO DAS QUESTÕES DAS PROVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Quadro 1 – Questões de provas do Ministério Público Federal

Edição do Concurso	Grupo	Questões referentes à atuação resolutiva	Questões referentes aos direitos de grupo
<u>24º Concurso</u>	<u>Grupo 1</u> : Direito Constitucional e Direitos Humanos; Direito Administrativo e Direito Ambiental; Direito Tributário e Direito Financeiro	-	<b>9</b> Questão <u>6</u> (tombamento); Questão <u>10</u> (saúde, quilombolas); Questão <u>12</u> (índios); Questão <u>16</u> (patrimônio cultural); Questão <u>20</u> (meio ambiente); Questão <u>21</u> (meio ambiente); Questão <u>23</u> (patrimônio histórico e cultural); Questão <u>25</u> (improbidade); Questão <u>28</u> (comunidade quilombola)
	<u>Grupo 2</u> : Direito Econômico e Direito do Consumidor; Direito Civil; Direito Processual Civil	-	<b>7</b> Questão <u>41</u> (ACP); Questão <u>42</u> (proteção ao crédito – consumidor); Questão <u>44</u> (consumidor); Questão <u>45</u> (consumidor); Questão <u>66</u> (ação popular); Questão <u>71</u> (ações coletivas); Questão <u>78</u> (ação civil pública)
	<u>Grupo 3</u> : Direito Eleitoral, Direito Penal e Direito Processual Penal	-	-
<u>25º Concurso</u>	<u>Grupo 1</u> : Direito Constitucional e Metodologia Jurídica; Direito Administrativo e Direito Ambiental; Direito Tributário e Direito Financeiro	-	<b>9</b> Questão <u>6</u> (índios); Questão <u>7</u> (saúde); Questão <u>8</u> (pessoas com deficiência – Convenção); Questão <u>12</u> (improbidade administrativa); Questão <u>14</u> (Procurador dos direitos do cidadão); Questão <u>17</u> (meio ambiente); Questão <u>18</u> (patrimônio histórico e cultural); Questão <u>19</u> (meio ambiente); Questão <u>20</u> (meio ambiente)
	<u>Grupo 2</u> : Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Proteção Internacional dos Direitos Humanos	-	-
	<u>Grupo 3</u> : Direito Econômico e Direito do Consumidor, Direito Civil e Direito Processual Civil	-	<b>3</b> Questão <u>62</u> (consumidor); Questão <u>84</u> (ações coletivas); Questão <u>88</u> (indígenas)
	<u>Grupo 4</u> : Direito Eleitoral, Direito Penal e Direito Processual Penal	-	-
<u>26º Concurso</u>	<u>Grupo 1</u> : Direito Constitucional e Metodologia Jurídica, Proteção Internacional dos Direitos Humanos e Direito Eleitoral	-	<b>1</b> Questão <u>16</u> (índios)

Edição do Concurso	Grupo	Questões referentes à atuação resolutiva	Questões referentes aos direitos de grupo
	<u>Grupo 2</u> : Direito Administrativo e Direito Ambiental, Direito Tributário e Direito Financeiro; Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado	-	<b>3</b> Questão 36 (meio ambiente); Questão 37 (meio ambiente – audiência pública em órgãos ambientais); Questão 40 (meio ambiente)
	<u>Grupo 3</u> : Direito Econômico e Direito do Consumidor, Direito Civil e Direito Processual Civil	-	<b>4</b> Questão <u>64</u> (consumidor); Questão <u>66</u> (consumidor); Questão <u>77</u> (meio ambiente, responsabilidade civil em ações); Questão <u>88</u> (ações coletivas)
	<u>Grupo 4</u> : Direito Penal e Direito Processual Penal	-	-
<u>27º Concurso</u>	<u>Grupo 1</u> : Direito Constitucional e Metodologia Jurídica, Proteção Internacional dos Direitos Humanos e Direito Eleitoral	-	<b>4</b> Questão <u>4</u> (deficiente físico – conceito de deficiência); Questão <u>6</u> (indígenas citação); Questão <u>15</u> (acesso à justiça regras de Brasília); Questão <u>18</u> (pessoas com deficiência Convenção da ONU)
	<u>Grupo 2</u> : Direito Administrativo e Direito Ambiental, Direito Tributário e Direito Financeiro; Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado	<b>1</b> Questão 37 – compromisso de ajustamento de conduta	<b>4</b> Questão <u>34</u> (improbidade); Questão <u>38</u> (meio ambiente); Questão <u>39</u> (patrimônio histórico cultural); Questão <u>40</u> (meio ambiente)
	<u>Grupo 3</u> : Direito Econômico e Direito do Consumidor, Direito Civil e Direito Processual Civil	-	<b>7</b> Questão <u>61</u> (consumidor); Questão <u>62</u> (consumidor); Questão <u>63</u> (consumidor); Questão <u>64</u> (consumidor); Questão <u>65</u> (consumidor); Questão <u>88</u> (ACP); Questão <u>89</u> (direitos individuais homogêneos)
	<u>Grupo 4</u> : Direito Penal e Direito Processual Penal	-	-
<u>28º Concurso</u>	<u>Grupo 1</u> : Direito Constitucional e Metodologia Jurídica, Proteção Internacional dos Direitos Humanos e Direito Eleitoral	-	<b>3</b> Questão <u>7</u> (índios); Questão <u>12</u> (pessoas com deficiência – Convenção da ONU); Questão <u>20</u> (pessoas com deficiência)
	<u>Grupo 2</u> : Direito Administrativo e Direito Ambiental, Direito Tributário e Direito Financeiro; Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado	<b>1</b> Questão 40 – audiências públicas	<b>6</b> Questão <u>31</u> (improbidade administrativa); Questão <u>33</u> (ACP); Questão <u>35</u> (quilombolas); Questão <u>36</u> (meio ambiente); Questão <u>38</u> (meio ambiente); Questão <u>39</u> (índios)

Edição do Concurso	Grupo	Questões referentes à atuação resolutiva	Questões referentes aos direitos de grupo
	<u>Grupo 3</u> : Direito Econômico e Direito do Consumidor, Direito Civil e Direito Processual Civil	-	<b>9</b> Questão <u>61</u> (consumidor); Questão <u>64</u> (consumidor); Questão <u>66</u> (consumidor); Questão <u>67</u> (consumidor); Questão <u>70</u> (consumidor); Questão <u>82</u> (improbidade); Questão <u>85</u> (improbidade ACP); Questão <u>89</u> (improbidade ação); Questão <u>90</u> (ação de improbidade)
	<u>Grupo 4</u> : Direito Penal e Direito Processual Penal	-	-

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa.

## APÊNDICE B – QUADRO DAS QUESTÕES DAS PROVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Quadro 2 - Questões de provas do Ministério Público do Trabalho

<b>Edição do Concurso</b>	<b>Grupo</b>	<b>Questões referentes à atuação resolutiva</b>	<b>Questões referentes aos direitos de grupo</b>
<u>19º Concurso</u>	<u>Grupo I</u> : Direito Constitucional, Direitos Humanos, Individual e Coletivo do Trabalho, Processual do Trabalho, Civil, Comercial e Regime Jurídico do Ministério Público) – Questões: 1 a 74	-	<b>6</b> Questão 16 (ACP e ação popular); Questão 19 (pessoas com deficiência Convenção da ONU); Questão 20 (Convenção 169 OIT povos indígenas); Questão 54 (ACP); Questão 58 (ACP); Questão 73 (direito dos indígenas)
	<u>Grupo II</u> (Direito Processual Civil e Direito Administrativo) - Questões: 75 a 90	-	<b>2</b> Questão 79 (ACP); Questão 80 (execução das ações coletivas)
	<u>Grupo III</u> (Direito Previdenciário, Direito Penal, Direito Internacional e Comunitário) Questões: 91 a 100	-	-
<u>18º Concurso</u>	<u>Grupo I</u> (Direito Constitucional, Direitos Humanos, Individual e Coletivo do Trabalho, Processual do Trabalho, Civil, Comercial e Regime Jurídico do Ministério Público) – Questões: 1 a 74	<b>2</b> Questão 72 (inquérito civil); Questão 73 (inquérito civil)	<b>8</b> Questão 12 (mandado de segurança coletivo); Questão 15 (Convenção 169 OIT direito dos indígenas); Questão 47 (ACP); Questão 48 (ACP); Questão 53 (ações coletivas tutela de direitos individuais homogêneos); Questão 55 (ACP); Questão 56 (direitos difusos, fundo de direitos coletivos); Questão 60 (CDC)
	<u>Grupo II</u> (Direito Processual Civil e Direito Administrativo) - Questões: 75 a 90	<b>1</b> Questão 85 (recomendações)	<b>2</b> Questão 77 (ação coletiva, mandado de segurança coletivo); Questão 83 (ações coletivas);
	<u>Grupo III</u> (Direito Previdenciário, Direito Penal, Direito Internacional e Comunitário) Questões: 90 a 100	-	<b>3</b> Questão 62 (consumidor); Questão 84 (ações coletivas); Questão 88 (indígenas)

<b>Edição do Concurso</b>	<b>Grupo</b>	<b>Questões referentes à atuação resolutive</b>	<b>Questões referentes aos direitos de grupo</b>
<u>17º Concurso</u>	<u>Grupo I</u> (Direito Constitucional, Direitos Humanos, Direito Individual e Coletivo do Trabalho, Direito Processual do Trabalho, Civil, Direito de Empresa e Regime Jurídico do Ministério Público) – Questões: 1 a 73	<b>5</b> Questão 39 (audiência extrajudicial de negociação coletiva); Questão 47 (procedimentos extrajudiciais do MPT – também abordado o tema de ACP); Questão 70 (inquérito civil e ACP); Questão 71 (termo de ajustamento de conduta); Questão 73 (inquérito civil e audiência pública)	<b>7</b> Questão 7 (meio ambiente); Questão 15 (Convenção sobre povos indígenas e deficientes); Questão 16 (indígenas); Questão 44 (CDC coisa julgada); Questão 45 (CDC, ações coletivas); Questão 50 (ACP); questão 58 (ACP)
	<u>Grupo II</u> (Direito Processual Civil e Direito Administrativo) – Questões: 75 a 89	-	-
	<u>Grupo III</u> (Direito Previdenciário, Direito Penal, Direito Internacional e Direito Comunitário) – Questões: 90 a 100	-	-
<u>16º Concurso</u>	<u>Grupo I</u> (Direito Constitucional, Direitos Humanos, Individual e Coletivo do Trabalho, Processual do Trabalho, Civil, Comercial e Regime Jurídico do Ministério Público) – Questões: 1 a 74	<b>2</b> Questão 52 (termo de compromisso de ajustamento de conduta); Questão 73 (inquérito civil, procedimento preparatório)	<b>4</b> Questão 4 (deficiente físico – conceito de deficiência); Questão 6 (indígenas citação); Questão 15 (acesso à justiça regras de Brasília); Questão 18 (pessoas com deficiência Convenção da ONU)
	<u>Grupo II</u> (Direito Processual Civil e Direito Administrativo) - Questões: 75 a 90	-	<b>4</b> Questão 34 (improbidade); Questão 38 (meio ambiente); Questão 39 (patrimônio histórico cultural); Questão 40 (meio ambiente)
	<u>Grupo III</u> (Direito Previdenciário, Direito Penal, Direito Internacional e	-	<b>7</b> Questão 61 (consumidor); Questão 62 (consumidor); Questão 63 (consumidor); Questão 64 (consumidor); questão 65 (consumidor); Questão 88 (ACP); Questão 89 (direitos individuais homogêneos)
<u>15º Concurso</u>	<u>Grupo I</u> (Direito Constitucional, Direitos Humanos, Individual e Coletivo do Trabalho, Processual do Trabalho, Civil, Comercial e Regime Jurídico do Ministério Público) – Questões: 1 a 74	<b>1</b> Questão 47 (TAC);	<b>5</b> Questão 02 (mandado de segurança coletivo), Questão 03 (ações coletivas); Questão 07 (ACP); Questão 57 (ação civil); Questão 58 (propositura de ação civil)
	<u>Grupo II</u> (Direito Processual Civil e Direito Administrativo) - Questões: 75 a 90	-	<b>2</b> Questão 87 (improbidade administrativa, ACP); Questão 88 (improbidade administrativa);

<b>Edição do Concurso</b>	<b>Grupo</b>	<b>Questões referentes à atuação resolutiva</b>	<b>Questões referentes aos direitos de grupo</b>
	Grupo III (Direito Previdenciário, Direito Penal, Direito Internacional e Comunitário) - Questões: 91 a 100	-	-

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa.

## APÊNDICE C – QUADRO DAS QUESTÕES DAS PROVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Quadro 3 - Questões de provas do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

<b>Edição do Concurso</b>	<b>Grupo</b>	<b>Questões referentes à atuação resolutiva</b>	<b>Questões referentes aos direitos de grupo</b>
<u>54º</u> <u>Concurso</u>	Direito material coletivo e direito processual coletivo. Grupo IV (questões 61 a 80)	<b>3</b> Questão 73: solução extrajudicial de conflitos Questão 77: compromisso de ajustamento de conduta Questão 79: recomendação	20
<u>53º</u> <u>Concurso</u>	Direito material coletivo e direito processual coletivo. Grupo IV (questões 61 a 80)	<b>1</b> Questão 73: compromisso de ajustamento de conduta	20
<u>52º</u> <u>Concurso</u>	Direito material coletivo e direito processual coletivo. Grupo IV (questões 61 a 80)	<b>2</b> Questão 63: audiência pública Questão 80: inquérito civil – arquivamento pelo CSMP	20
<u>51º</u> <u>Concurso</u>	Direito material coletivo e direito processual coletivo. Grupo IV (questões 61 a 80)	<b>1</b> Questão 74: TAC	20
<u>50º</u> <u>Concurso</u>	Direito material coletivo e direito processual coletivo. Grupo IV (questões 61 a 80)	<b>4</b> Questão 64: inquérito civil Questão 66: termo de ajustamento de conduta Questão 67: termo de ajustamento de conduta, recomendação Questão 78: recomendação	20
<u>49º</u> <u>Concurso</u>	A partir deste concurso, as questões de direito material coletivo e direito processual coletivo foram dispostas em grupo próprio – Grupo IV (questões 61 a 80). Ano: 2009	<b>1</b> Questão 77: compromisso de ajustamento de conduta	20

Edição do Concurso	Grupo	Questões referentes à atuação resolutiva	Questões referentes aos direitos de grupo
48º Concurso	Priorizou-se a análise das questões referentes a legislação específica e em processo civil); o número total de questões total é 70	<b>1</b> Questão 66: inquérito civil (arquivamento) e TAC	<b>10</b> Dentre as questões de processo civil (31 a 40): <b>4 QUESTÕES</b> Questão 31 (improbidade administrativa); Questão 32 (ação civil coletiva); Questão 33 (ECA atos processuais); Questão 35 (ACP) Dentre as questões de Legislação Especial (61 a 70): <b>6 QUESTÕES</b> Questão 63 (ECA), Questão 64 (CDC), Questão 65 (improbidade administrativa), Questão 68 (Estatuto do idoso), Questão 69 (deficiente físico, acessibilidade), Questão 70 (meio ambiente)
47º Concurso	Número de questões total da prova: 70, sendo as 10 últimas de legislação especial	<b>2</b> Questão 64 (inquérito civil) Questão 66 (inquérito civil, TAC)	<b>7</b> Dentre as questões de processo civil (31 a 40): <b>2 QUESTÕES</b> Questão 34 (ACP improbidade), Questão 40 (ACP, <i>astreintes</i> ) Dentre as questões de Legislação Especial (60 a 70): <b>5 QUESTÕES</b> Questão 63 (ECA), Questão 65 (improbidade administrativa), Questão 67 (Estatuto do idoso); Questão 69 (ambiental), Questão 70 (ambiental)
46º Concurso	Número de questões total da prova: 70, sendo as 10 últimas de legislação especial	<b>2</b> Questão 64: inquérito civil (ACP) Questão 70: termos de ajustamento de condutas (CDC judicializado e um item sobre TAC)	<b>9</b> Dentre as questões de Processo Civil (51 a 60): <b>4 QUESTÕES</b> Questão 52 (ACP), Questão 55 (ACP – assistência), Questão 58 (ACP e métodos extrajudiciais), Questão 59 (ação popular); Dentre as questões de Legislação Especial (61 a 70): <b>5 QUESTÕES</b> Questão 62 (deficientes físicos lei n. 7853/89 judicializada); Questão 66 (improbidade administrativa lei 8429/92); Questão 67 (ECA lei 8069/90); Questão 68 (meio ambiente); Questão 69 (estatuto da cidade, coisa tombada)



Edição do Concurso	Grupo	Questões referentes à atuação resolutiva	Questões referentes aos direitos de grupo
<p style="text-align: center;"><u>45º</u> Concurso</p>	<p>Número de questões total da prova: 70, sendo as 10 últimas de legislação especial</p>	<p style="text-align: center;">-</p>	<p><b>11</b> Dentre as questões de Legislação Especial (61 a 70): <b>7 QUESTÕES</b> Questão 61 (lei de improbidade administrativa); Questão 63 (ECA); Questão 64 (Estatuto do idoso), 65 (tombamento, normas ambientais); Questão 66 (ambiental); Questão 67 (Consumidor); Questão 70 (lei de ação civil pública) Dentre as questões de Processo Civil (51 a 60): <b>4 QUESTÕES</b> Questão 53 (inquérito civil com o fim de judicialização); Questão 54 (direitos coletivos lato sensu); Questão 55 (patrimônio público, ACP); Questão 59 (ACP)</p>

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da pesquisa.