

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

Caio Laprano

**(Des)vantagens na disputa do mérito: o acesso à justiça, o Ministério
Público e as ações civis públicas**

FRANCA
2023

CAIO LAPRANO

(Des)vantagens na disputa do mérito: o acesso à justiça, o Ministério Público e as ações civis públicas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como parte das exigências para obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Luciana Lopes Canavez.

FRANCA

2023

L317(Laprano, Caio
(Des)vantagens na disputa do mérito : o acesso à justiça, o
Ministério Público e as ações civis públicas / Caio Laprano. -- Franca,
2023
88 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) -
Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências
Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Luciana Lopes Canavez

1. Acesso à justiça. 2. Processo civil. 3. Ministério Público. 4. Ação
civil pública. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

CAIO LAPRANO

(Des)vantagens na disputa do mérito: o acesso à justiça, o Ministério Público e as ações civis públicas

Monografia apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharelado em Direito. Área de concentração: Direito Processual Civil

BANCA EXAMINADORA

Presidenta:

Prof.^a Dr.^a Luciana Lopes Canavez

1^a Examinador(a):

Renato Luiz Melo Filho

2^a Examinador(a):

Leonardo Machado Acosta

Franca, 29 de novembro de 2023.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho, deste ciclo pessoal, acadêmico e profissional, é fruto de quem sou, e, não sou, senão pela cumplicidade e influência diária destas pessoas cuja importância em minha vida é inestimável. Sou um reflexo de cada um e cada uma destas que, pouco a pouco, depositam parte de si em mim e, por isto, a elas dedico meu trabalho, meus mais sinceros agradecimentos e tudo aquilo que, de verdadeiramente bom, faço.

Ao meu pai e minha mãe, Antônio e Simone, meus alicerces. Em vocês, que se sacrificam, se doam, me trazem tanta felicidade, conforto e espaço para, tranquilamente, ser quem sou, tenho quem quero me tornar. Nenhuma palavra é capaz de descrever quem são e o que são, para mim. Te amo, mãe! Te amo, pai!

Ao meu melhor amigo, Lucas, a personificação, por excelência, da palavra “irmão”. Não por laços consanguíneos – nem por ter me encomendado, mas por ser um parceiro inabalável de incontáveis horas, risadas, inspirações, conselhos, confissões, apertos, de incontáveis compromissos, de incontáveis memórias. O melhor confidente que alguém poderia desejar, o melhor irmão que eu poderia ter. Crescemos inseparáveis, assim permanecemos e assim seremos! Te amo!

À Maria Aparecida, minha avó, arteira, sempre com um sorriso no rosto e paparicada por todos e todas que a conhecem. Minha maior fã, para você sempre sou o mais lindo, o melhor dançarino, o maior xodó! Obrigado por ajudar a me criar, por sempre me apoiar, por festejar cada pequeno passo. Te amo, vó!

Às minhas tias, meus tios, primos e primas. Obrigado por tudo.

À Vitória, minha companheira, minha melhor amiga e o sonho que nunca sonhei. Sou feliz por poder te dizer, todos os dias, aquilo que você significa para mim e por poder dizer, incessantemente, que te amo. E, se hoje sou capaz de amar desta forma, sem ressalvas, sem condições, com dias que não se fazem completos sem sua presença, sem seu abraço, sem seu sorriso, é por sua razão. Agradeço todos os dias por seu acolhimento, por me permitir aprender, por me dar tanto amor, por me escutar tanto, por me fazer tão feliz, tão seguro, por me incentivar, por me apaixonar, por me dar algo para pensar todas as noites e todas as manhãs. Tenho tanto o que agradecer, tanto para te dizer... Amanhã, digo mais um pouco! Te amo!

À minha orientadora, Luciana, por tantas oportunidades. Seu trabalho me permitiu desenvolver gosto e anseio pela pesquisa, aprimorou – e aprimora – minha formação e

construção enquanto jurista e me traz segurança para explorar novos horizontes. Muito obrigado!

À UNESP, por seu projeto democrático de ensino, por sua qualidade inegável e a todas e todos aqueles que, nesta, cruzaram meu caminho e, comigo, caminharam até aqui. Obrigado!

RESUMO

A garantia ao acesso à justiça é comumente indicada enquanto epicentro do direito processual moderno, por estabelecer o ponto de contato entre o patrimônio jurídico legalmente proclamado e os caminhos para sua materialização na realidade do corpo social. Constitui, ainda, o ponto de partida para a propositura de reformas institucionais e procedimentais, a fim de melhor adequar os mecanismos de exercício e reivindicação de direitos à óptica democrática. Esta otimização depende, entretanto, do reconhecimento das condicionantes processuais e extraprocessuais que interferem na possibilidade dos(as) litigantes obterem um trâmite jurisdicional efetivo e do modo como o fazem. Nesse sentido, sucessivos avanços de ordem legislativa fazem-se perceptíveis, ao passo que manifestam a observação do ordenamento jurídico nacional às disparidades de ordem técnica, informacional e material que apartam os polos litigantes de um centro planificado de disputas. Dentre as principais expressões normativas voltadas ao saneamento do desequilíbrio judicial, têm-se os novos mecanismos de equalização contidos no Código de Processo Civil e no Código de Defesa do Consumidor, o desígnio constitucionalmente atribuído ao Ministério Público, que passa a atuar de modo resolutivo e demandista – extrajudicial e judicialmente –, em meio à sociedade civil, na qualidade de fiscal da lei e, mais importante, de guardião da sociedade, e a promulgação da Lei das Ações Cíveis Públicas, responsável por instituir um procedimento especial exclusivamente dedicado à atuação extraordinária de entidades civis e públicas em defesa dos direitos transindividuais e individuais indisponíveis. No entanto, mesmo face às mudanças paradigmáticas empenhadas no bojo da Carta Constitucional de 1988 e das ordenações infraconstitucionais, o que se percebe é uma manifestação mitigada deste princípio-garantia no âmbito dos litígios individuais cíveis, sobretudo aqueles protagonizados por estratos sociais de origem humilde. Por isto, cumpre, neste trabalho: (I) investigar as principais desvantagens que afligem uma participação efetiva e paritária no trâmite processual cível, obstruindo o pleno acesso à justiça, e como o fazem; (II) como a atuação institucional proativa e reativa do Ministério Público contribui à maximização do acesso à justiça, em suas esferas processual e extraprocessual; (III) como as ações cíveis públicas permitem mitigar as disparidades usualmente vivenciadas pelos litigantes – individualmente considerados – eventuais, em meio às demandas indenizatórias, em virtude de suas aptidões e da substituição processual extraordinária. Para tanto, far-se-á, com mero fito exemplificativo, remissão ao caso concreto de Brumadinho/MG, a fim de compreender a exposição da população atingida pelo rompimento da Barragem I às desigualdades processuais enunciadas ao longo do presente trabalho, e como a formalização das ações cíveis públicas viabilizou um pleito indenizatório mais efetivo e célere à população vitimada.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; ação civil pública; efetividade; Ministério Público; processo civil.

ABSTRACT

The guarantee of access to justice is commonly referred to as the epicenter of modern procedural law, as it establishes the point of contact between the proclaimed legal patrimony and the ways in which it can be materialized in the reality of society. It is also the starting point for proposing institutional and procedural reforms, in order to better adapt the mechanisms for exercising and claiming rights to the democratic optics. This optimization depends, however, on recognizing the procedural and extra-procedural conditions that interfere with the possibility of litigants obtaining an effective judicial process and the way in which they do so. In this sense, successive legislative advances are noticeable, as they demonstrate the national legal system's observation of the technical, informational and material disparities that separate litigants from a planned center of disputes. Among the main normative expressions aimed at remedying the judicial imbalance are the new equalization mechanisms contained in the Code of Civil Procedure and the Consumer Protection Code, the constitutionally assigned task of the Public Prosecutor's Office, which starts to act in a resolute and demanding manner - extrajudicially and judicially -, in the midst of civil society, as an enforcer of the law and, more importantly, as the guardian of society, and the enactment of the Law on Public Civil Actions, responsible for instituting a special procedure exclusively dedicated to the extraordinary action of civil and public entities in defense of transindividual and individual unavailable rights. However, even in the face of the paradigmatic changes brought about by the 1988 Constitutional Charter and the infra-constitutional ordinances, what can be seen is a mitigated manifestation of this guarantee principle in the context of individual civil litigation, especially those involving social strata of humble origin. For this reason, this paper aims to: (I) investigate the main disadvantages that hinder effective and equal participation in the civil procedural process, obstructing full access to justice, and how they do so; (II) how the proactive and reactive institutional action of the Public Prosecutor's Office contributes to maximizing access to justice, in its procedural and extra-procedural spheres; (III) how public civil actions help to mitigate the disparities usually experienced by litigants - individually considered - in the midst of compensation claims, by virtue of their skills and extraordinary procedural substitution. To this end, a mere exemplary reference will be made to the specific case of Brumadinho/MG, in order to understand the exposure of the population affected by the Dam I collapse to the procedural inequalities set out throughout this work, and how the formalization of public civil actions made it possible for the victimized population to claim compensation more effectively and swiftly.

PALAVRAS-CHAVE: Access to justice; effectiveness; civil procedure; public civil action; Public Prosecutor's Office.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
CF	Constituição Federal
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1. O GRAU DE ACESSIBILIDADE À JUSTIÇA: ATRIBUTOS MATERIAIS E O DESEQUILÍBRIO PROCESSUAL.....	18
1.1 O acesso à informação.....	19
1.2 Os litigantes habituais e a (dis)paridade de armas	23
1.3 A escassez dos recursos econômicos	29
1.4 A passividade institucional.....	31
CAPÍTULO 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PAPEL INSTITUCIONAL NA GARANTIA DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS.....	36
2.1 O Ministério Público como <i>custos societatis</i> na Constituição de 1988.....	36
2.2 A especialização do Ministério Público e a efetividade extrajudicial	42
2.2.1 O Ministério Público enquanto agente especializado e a promoção do acesso à justiça	46
2.2.2 Os instrumentos administrativos dispostos ao Ministério Público e sua articulação com ímpeto resolutivo	51
2.2.2.1 O inquérito civil e sua força inibitória.....	53
2.2.2.2 O Termo de Ajustamento de Conduta e seu potencial resolutivo.....	56
2.2.2.3 A recomendação	59
CAPÍTULO 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PAPEL JURISDICIONAL NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: O USO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS COMO VIA PROMOTORA DO ACESSO À JUSTIÇA	63
3.1 A ação civil pública no rompimento da barragem 1 da Mina do Córrego do Feijão, Brumadinho/MG, e a promoção do acesso à justiça.....	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS.....	83

INTRODUÇÃO

Determinados temas, em razão de sua complexidade e íntima relação com o estrato social, estão fadados a regressar ao antro dos debates públicos, em busca de constantes reformulações e uma melhor adequação às necessidades vivenciadas em cada quadrante populacional. Discutir o acesso à justiça e os óbices ao seu exercício substancial não desfruta de destino diverso, sobretudo ao atentarmos à essência plurívoca deste axioma.

Basilar ao Estado Democrático de Direito, uma leitura evolutiva – e atualizada – de sua nomenclatura nos leva à concepção arquitetada por Kazuo Watanabe, de acesso à justiça enquanto acesso a uma ordem jurídica justa (2019, p. 10). Assumir esta premissa implica o reconhecimento imediato de que o exercício deste direito não se circunscreve aos limites do Poder Judiciário, nem aos aspectos eminentemente formais da norma jurídica positivada.

Ao contrário, deve este exacerbar as fronteiras da prestação jurisdicional para se manifestar na realidade concreta de toda a coletividade. Deve possibilitar uma cidadania autônoma e plena, e o acesso integral aos meios, formas e instrumentos para efetivar e reivindicar direitos, judicial ou extrajudicialmente.

Evidente que este cenário não se traduz para a avassaladora maioria da sociedade brasileira. Afinal, os entraves ao acesso à justiça são inúmeros e, como a natureza desse direito, extrapolam a esfera jurídica (RODRIGUES, 1994, p. 94) e processual, porquanto constituem um subproduto da desigualdade que historicamente aflige as populações marginalizadas.

Não obstante, face ao crescente protagonismo (MAUS, 2000) do judiciário brasileiro enquanto último bastião das expectativas de uma vida coletiva equalitária e a constante dependência, perante este, para dirimir conflitos aparentemente intransponíveis, é certo que o espaço jurisdicional merece especial escrutínio.

Nesse sentido, torna-se indispensável, para tratar o acesso à justiça, que o escopo das análises recaia sobre a sistemática processual, sobretudo porque, por meio desta, se exaurem as possibilidades de materialização de um direito pela via formal. Em sede dos autos, as partes litigantes estarão encarregadas de narrar suas realidades e expor as razões para o pleito, que, ao final, comporão o parecer judicial. Por isto, crucial que sejam ofertadas condições equânimes de disputa, pressupondo as mesmas oportunidades de acesso ao aparato técnico, instrumental e informacional, bem como uma postura isonômica – e não neutra – por parte do órgão estatal.

Circunstâncias jurisdicionais distantes do representado acima exprimem um perfil contrário ao próprio escopo do Judiciário que, conforme leciona Dinamarco (2013, p. 178), deve canalizar esforços à “realização dos fins do próprio Estado”. Prestando-se, pois, à

construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio da redução das desigualdades e a promoção do bem de todos (art. 3º, CF/88), os fins da República Federativa do Brasil são expressos e objetivos à égide da Constituição Federal, e devem guiar a tutela jurisdicional.

Desse modo, somente serão legítimos (RODRIGUES, 1994, p. 26) os produtos processuais que transpareçam a consecução das finalidades supramencionadas. A esse entendimento, Dinamarco reporta a dimensão positiva da instrumentalidade processual:

O empenho em operacionalizar o sistema, buscando extrair dele todo o proveito que ele seja potencialmente apto a proporcionar, sem deixar resíduos de insatisfação por eliminar e sem se satisfazer com soluções que não sejam jurídica e socialmente legítimas [...] (DINAMARCO, 2013, p. 315)

Estabelecido isso, o que se afere concretamente em meio às demandas processuais é um cenário diametralmente oposto. Os grupos sociais, econômicos e políticos marginalizados tendem a enfrentar, nos confrontos judiciais, um local de reprodução das desigualdades e estigmas que os acompanham no seio social e que, por conseguinte, reduz a possibilidade de êxito em suas pretensões. Significa, em síntese, que há uma transposição de desvantagens externas, estranhas ao Direito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 15), ao espaço jurisdicional.

Os contornos assumidos por este fenômeno, em meio às suas manifestações de maior potência, escalam a tal ponto de sequer viabilizar o ingresso às “portas de entrada” da justiça (SADEK, 2014, p. 58). A esse efeito colateral das inequidades no acesso a direitos e à jurisdição Watanabe (2019, p. 10) concebe a noção de “litigiosidade contida”, caracterizada por uma ampla parcela de indivíduos que, lesados em seu patrimônio jurídico, permanecem alijados do sistema oficial de tutela, sem que lhes sejam apresentadas soluções para os conflitos existentes.

Passa-se a compreender, com base nos breves apontamentos trazidos neste introito, a primordialidade dos estudos atinente à justiça e seu acesso. Os desdobramentos originados neste campo de discussão estabelecem um diálogo direto para com as estruturas regentes do ordenamento jurídico nacional, os contornos – e a efetividade – do regime democrático instaurado, dos papéis incorporados pela jurisdição e da capacidade desta em oferecer soluções jurídica e socialmente legítimas (DINAMARCO, 2013, p. 177). Este prisma de análise também se reporta à esfera pré-processual, ao investigar o modo como disparidades na realidade das partes influem em suas habilidades de interpretar e converter uma experiência danosa na reivindicação de direitos (ABEL; FELSTINER; SARAT, 1980).

Não obstante sua relevância, esta temática é recém-chegada ao âmbito científico – sobretudo no Brasil –, com marco embrionário sediado nos estudos de Mauro Cappelletti¹ e Bryant Garth, na década 70, por meio do Projeto de Florença. A proposta florentina ocupou-se, a partir da participação de pesquisadores e pesquisadoras de distintos países do globo, de conjecturar um relatório comparativo entre os óbices ao acesso à justiça aferidos em cada sistema jurídico analisado. Por intermédio do relatório geral publicado no Brasil em 1988, intitulado “Acesso à Justiça”, os referidos autores indicam a evolução conceitual desta terminologia (1988, p. 9-15) e, subsequentemente, enumeram os obstáculos interpostos ao seu exercício efetivo – a serem analisadas em momento oportuno.

Nessa acepção, Fabiana Luci de Oliveira e Luciana Gross Cunha, ao abordar as ferramentas e metodologias instrumentalizadas pela academia a fim de mensurar o grau de acesso à justiça cível, lecionam que o prisma adotado à década de 70, com Cappelletti e Garth, associavam-se às “necessidades jurídicas não atendidas” (2016, p. 319) – *unmet legal needs*. Segundo as autoras, as críticas tecidas a essa perspectiva justificam-se pelo fato dos entraves reportados se associarem, tão-só, ao acesso aos “serviços legais de advogados” (CUNHA; OLIVEIRA, 2016, p. 320), subsistindo, pois, uma dimensão extraprocessual igualmente relevante e não contemplada pelas investigações conduzidas até então.

É com este olhar crítico e impulsionado pelos esforços iniciais do Projeto de Florença à mensuração do acesso à justiça que se passou a concebê-lo à luz de novas formulações – dotadas de maior amplitude material e principiológica –, a lapidar os mecanismos destinados à sua avaliação – como demonstrado em Cunha e Oliveira (2016, p. 329-346) – e a instituir, formalmente no ordenamento jurídico pátrio, meios para sua efetiva consecução.

À égide deste panorama, William L.F. Felstiner, Richard L. Abel e Austin Sarat, no âmbito teórico, transpuseram a ênfase analítica da sociologia do direito aos estágios pretéritos à formalização das disputas jurídicas, com o objetivo de estudar os fatores determinantes para o processo que denominam “*naming, blaming and claiming*”² (1980, p. 636). Isto é, uma leitura do acesso à justiça que excede o espaço de embates judicial, a fim de compreender os fatores possibilitadores da identificação de atos prejudiciais pela pessoa prejudicada, a capacidade de apontar o agente transgressor e de reivindicar seus direitos perante as vias formais de justiça.

É nesta esteira interpretativa que Watanabe (2019, p. 10) concebe o princípio-garantia do acesso à justiça enquanto acesso à ordem jurídica justa. A nomenclatura readequada pelo

¹ Sedimentam Cappelletti e Garth, que o acesso à justiça não encerra sua essência enquanto um direito social fundamental, mas o excede, tornando-se o “ponto central da moderna processualística” (1988, p. 13)

² “Nomeando, responsabilizando e reivindicando” (FELSTINER; ABEL; SARAT, 1980, p. 636, tradução nossa).

autor corresponde às tendências evolutivas acima delineadas, de modo que a carga semântica veiculada não permite compreendê-la, senão por uma essência que suplanta o mero ingresso jurisdicional – sem despojar-se deste. Ao projetar esta óptica, Watanabe³ enuncia quatro preceitos inderrogáveis à consecução do acesso à ordem jurídica justa, assim descritos:

(1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características. (WATANABE, 2019, p. 10)

Com efeito, as balizas supramencionadas representam o fio condutor de um acesso substancial à justiça. Desta leitura, depreende-se a insuficiência de uma acessibilidade restrita às vias formais do Judiciário e a necessidade de se articular, junto ao instrumento processual, a garantia: de informações plenas acerca do patrimônio jurídico de que desfruta cada cidadão(ã); de disposição do instrumental técnico capaz de promover uma tutela processual efetiva; do direito a um ente jurisdicional atento à ordem jurídica e à realidade socioeconômica vigente; e da remoção de eventuais obstáculos existentes entre o exercício pleno deste direito e a parte. Perpassada esta breve abordagem teórica, a evolução conceitual e doutrinária deste axioma não fora despercebida pelo arcabouço legislativo. Promovendo um verdadeiro diálogo entre fontes, a promulgação da Lei da Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/1985 – e do Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/1990 – criou o núcleo essencial do microssistema de tutela coletiva (BASTOS, 2018, p. 59) que, por intermédio da legitimação extraordinária conferida a determinadas entidades públicas e civis, orienta-se a salvaguardar direitos e interesses de natureza transindividual e individual homogênea.

Fruto do espírito democrático e coletivista que, gradualmente, alijava-se do viés formal-individualista predominante no arcabouço normativo brasileiro, a inserção da Ação Civil Pública no rol de ferramentas disponibilizadas à consecução dos interesses coletivos representa, com excelência, a segunda onda renovatória vislumbrada por Cappelletti e Garth (1988, 49-67).

Este movimento, coeso à tônica axiológica que viria a se consagrar poucos anos depois com a Carta Constitucional de 1988, ofertou ao aparato estatal e às associações civis especializadas uma via processual destinada a materialização dos direitos e interesses coletivos

³ WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)**: processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, 421 p.

lato sensu. Nessa toada, leciona Teori Zavascki (2017, p. 36) que a Lei nº 7.347/85 preencheu uma lacuna subjacente à sistemática processual civil brasileira, em que os meios formais de defesa e responsabilização se resumiam à esfera dos direitos subjetivos individuais. Deste movimento concatenado de inovações resulta o que o autor se refere à “revolução” do domínio processual coletivo brasileiro (ZAVASCKI, 2017, p. 35), mediana a qual não apenas fora possibilitada a tutela de direitos transindividuais, mas também a tutela coletiva de direitos individuais.

À luz disto, as Ações Cíveis Públicas constituem uma conquista significativa à efetivação do acesso à justiça às coletividades lesadas por eventos ilícitos. Afinal, o ingresso jurisdicional por intermédio de substitutos processuais, em uma lógica inversa à fragmentação até então notada (WATANABE, 2019, p. 263), permite afastar eventuais desvantagens e óbices de ordem técnica, financeira e informacional que comumente se fazem presentes nas demandas individuais. Para além destes, outros aspectos influíram no raciocínio legislativo, com o fito de consagrar um instrumento capaz de ofertar uma via adequada à solução de litígios complexos e arraigados sobre dada coletividade. Ilustrativamente, menciona-se a oportunidade de congrega, num único procedimento, o peso do patrimônio jurídico atingido, a celeridade, efetividade e economia processual, e, ainda, evitar a proliferação desenfreada de ações particulares calcadas no mesmo evento ou relação jurídica (WATANABE, 2019, p. 271).

Feitas essas considerações, o papel institucional exercido pelo Ministério Público, enquanto *custos societatis* (MONFREDINHO, 2019, p. 23), e sua intimidade face as Ações Cíveis Públicas também manifestam especial relevo à consolidação da garantia ao acesso à justiça. Alçado a este posto por força dos arts. 127, *caput*, e 129 da Constituição Federal de 1988, a nova ordem constitucional integrou ao escopo de suas atribuições a vigília e defesa ativa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Aparenta esta escolha derivar das funções já exercidas pelo Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei (*custos legis*), além de reunir atributos essenciais à representação integral do interesse público, ao passo que desfruta de subdivisões especializadas e do aparato técnico capaz de investigar, extraprocessualmente, as relações causais que levaram à concretização do dano.

Desta maneira, incumbido por seus novos desígnios constitucionais, o Ministério Público coaduna um cabedal amplamente sintonizado à busca pela efetivação do acesso à ordem jurídica justa, seja em suas dimensões preventiva ou condenatória.

Exposto o contexto teórico e normativo que permeia as discussões do acesso à justiça contemporâneo, entende-se que as análises propostas neste trabalho restariam incompletas sem

um contraponto concreto, apto a demonstrar, materialmente, como os mecanismos de acesso à ordem jurídica justa penetram no corpo social.

Para tanto, elegeu-se a atuação do Ministério Público ante o desastre humanitário e ambiental da Barragem 1 da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG), como complemento empírico dos estudos promovidos. Outrossim, serão apreciados os acordos de reparação integral – Processo de Mediação SEI n. 0122201-59.2020.8.13.0000 – e de reparação aos familiares dos trabalhadores mortos e aos trabalhadores sobreviventes – celebrado no bojo da ACP 0010261-67.2019.5.03.0028 –, sob o objetivo de identificar se a tutela processual coletiva promoveu uma mitigação satisfatória às desvantagens substanciais que a população local enfrentaria, se o pleito indenizatório fosse pugnado pelas vias individuais ordinárias.

A seleção deste caso se justifica, portanto: (I) pelas particularidades que integram o espectro de danos infligidos na população local; (II) pelo caráter absoluto e multifacetado destes prejuízos, com íntima relação aos direitos e interesses coletivos *lato sensu*; (III) a complexidade cultural, econômica e social dos atingidos, compostos pelas populações ribeirinha, quilombola, indígena, pescadora, dentre outros marcadores socioculturais que exigem uma acautelada representação processual, a fim de transmitir de modo legítimo e verossímil, a realidade das vítimas; (IV) o fato destas condicionantes sociais e individuais interferirem no acesso à justiça legalmente assegurado à população vitimada, quando da busca por uma tutela processual individualizada; e (V) a essência paradigmática do acordo judicial celebrado entre as instituições de justiça e a VALE S.A, vez que, ao mesmo tempo que trouxe parâmetros reparatórios e de uma tutela jurisdicional coletiva inovadora, também podem ser traçadas críticas à forma como estas se apartaram das reais necessidades e demandas reivindicadas pelos atingidos.

Finda a presente introdução temática, cumpre apontar o que será tratado em cada capítulo desta monografia, e os objetivos pretendidos pelo autor com cada um.

No capítulo primeiro, pois, passa-se a investigar as principais condicionantes materiais, enunciadas pelo arcabouço doutrinário, que influem no espaço processual cível. Será analisada, ainda, a forma como particularidades da realidade material das partes representam fatores de desequilíbrio jurisdicional e subtraem, num movimento cumulativo de desvantagens (SADEK, 2014, p. 58-60) pré e pós-processuais, o resultado útil das demandas ajuizadas perante o Poder Judiciário e, em último plano, a própria probabilidade de se conquistar um provimento favorável de mérito.

No segundo capítulo, será abordado o papel do constitucional do Ministério Público como *custos societatis*, na tutela dos direitos e garantias dos grupos sociais vulneráveis e

violados. Pretende-se delinear seus principais instrumentos administrativos e o modo como contribuem ao acesso à justiça, e características gerais da organização ministerial, além de como esta natureza institucional, ramificada e provida de larga aptidão técnica, contribui para a consecução do acesso à ordem jurídica justa.

No capítulo terceiro, dar-se-á enfoque ao procedimento especial da ação civil pública, disponibilizado, por intermédio de sua legitimidade ativa extraordinária, ao Ministério Público e às demais entidades civis e públicas legitimadas, com vistas à promoção e defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. Serão analisados os atributos gerais das ações civis públicas, as pretensões veiculáveis por meio desta e a possibilidade do acúmulo de tutelas. Buscar-se-á compreender, paralelamente, como tais caracteres alinham-se à persecução de ferramentas efetivas ao exercício e promoção do acesso à justiça e ao perfil constitucional que investe o Ministério Público.

O autor buscará ilustrar a vulnerabilidade e os danos vivenciados pela população de Brumadinho e região, abordando os caracteres que identificam a vida comunitária local. A partir disto, serão retomados os principais obstáculos ao acesso à justiça, esmiuçados no capítulo segundo, a fim de averiguar sua incidência – e a forma desta – sobre a população atingida pela tragédia minerária. Ademais, as entidades mobilizadas para a articulação da Ação Civil Pública selecionada, os direitos tutelados por esta, as vítimas abrangidas e as repercussões do acordo judicial celebrado no bojo deste processo adentrarão no objeto do referido capítulo. Pretende-se indicar como a atuação capitaneada por tais instituições e a posterior celebração dos acordos de reparatórios corroboraram para o acesso, em maior medida, à justiça dos atingidos, mitigando eventuais desvantagens e disparidades experimentadas individualmente contra a mineradora responsável. Com isto, buscar-se-á demonstrar como a amálgama resultante do arcabouço técnico-normativo desfrutado pelas instituições de justiça propiciou um trâmite jurisdicional afeito à paridade e ao equilíbrio. Serão elencados, também, os problemas e desafios subsistentes, especialmente quanto à execução do acordo de reparação integral e a não participação direta dos atingidos na celebração deste.

Por fim, o encerramento dos estudos inaugurados contará com as principais conclusões obtidas ao longo da monografia, mormente: as desvantagens centrais – percebidas a nível individual – que obstem o acesso pleno e efetivo à justiça; como uma postura institucional do Ministério Público, proativa e atenta às necessidades e reivindicações realizadas pelas camadas populacionais marginalizadas e vulneráveis, a partir de uma atuação resolutiva – calcada institutos administrativos – e demandista – calcada no pleito jurisdicional, em especial por meio das ações civis públicas – pode contribuir para a garantia de uma tutela judicial efetiva; e, enfim,

os entraves que persistem a despeito dos esforços empreendidos pelos organismos integrantes do sistema de justiça.

CAPÍTULO 1. O GRAU DE ACESSIBILIDADE À JUSTIÇA: ATRIBUTOS MATERIAIS E O DESEQUILÍBRIO PROCESSUAL

Conforme apresentado à porção introdutória do presente trabalho, uma concepção atualizada do princípio constitucional ao acesso à justiça pressupõe uma integração entre as dimensões processuais e extraprocessuais, sobretudo porque não há dicotomia entre a realidade material das partes e aquela expressa em meio aos autos.

As tradições jurisdicionais e doutrinárias pretéritas, orientadas pelos postulados do *laissez-faire* vislumbravam – aos moldes de um formalismo exacerbado – a litigância enquanto uma esfera apartada – e isenta – das disparidades do mundo concreto. Neste espaço de disputas, a possibilidade de êxito permanecia adstrita, supostamente, ao domínio da técnica exercido pelo representante processual, estando as partes representadas em condições de plena igualdade (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9-13). Proclamava-se a supremacia da liberdade que, assegurada, conduziria naturalmente à garantia da igualdade, sendo, para tanto, indispensável a passividade do Estado (DALLARI, 1991, p. 254).

A transição aos moldes *Welfare State* proporcionou a inversão desta balança axiológica, com a eleição da igualdade ao vértice das funções a que se destinava o Estado – o bem-estar coletivo (DALLARI, 1991, p. 255). Entretanto, sob a nova formatação de perfil assistencialista, a doutrina aponta a redução do grau de autonomia privada e a incorporação de estruturas jurídicas rígidas, como meio encontrado para viabilizar a persecução do interesse comum. É no apogeu da crise do Estado Social (DALLARI, 1991, p. 250-251) que se insere o Projeto de Florença (NUNES, 2012, p. 135) e as ondas renovatórias⁴ vislumbradas por Cappelletti e Garth.

Estabelecido isto, Cappelletti e Garth (1988), face à crescente relevância do direito ao acesso à justiça, visualizaram, neste, o elo central entre a proclamação normativa de direitos e garantias sociais e as vias para sua materialização na realidade da população. Para além de uma garantia fundamental, também o conceberam enquanto epicentro da processualística moderna, porquanto corresponderia ao ponto de partida para a edificação das reformas institucionais, legais e procedimentais projetadas para a 3ª onda renovatória - à época, ainda latente.

Deste referencial exsurge a necessidade em se tratar dos elementos internos e externos à sistemática jurisdicional que comprometem o ponto de contato supramencionado – o elo entre

⁴ Cappelletti e Garth tratam de três ondas renovatórias do acesso à justiça, divididas da seguinte maneira: (I) Primeira onda, a assistência judiciária aos hipossuficientes; (II) Segunda onda, a representação de interesses difusos; e (III) Terceira onda, um novo enfoque de acesso à justiça. De acordo com os autores, este novo pulso de renovações carrega uma óptica global de mecanismos, instituições, pessoas e procedimentos voltados para o processamento e prevenção de disputas nas sociedades modernas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-73).

a proclamação e o exercício do patrimônio jurídico das partes. Afinal, se a função precípua da República se vincula à persecução de uma sociedade justa, igualitária, sem discriminações e à redução das desigualdades existentes na coletividade – à vista do art. 3º (CF/88), tais inclinações devem se fazer presentes no espaço máximo de consagração do Direito pátrio: o Judiciário.

Estabelecido isto, passa-se a analisar os principais impedimentos experimentados pela população, quando da busca por um acesso paritário e efetivo à justiça.

1.1 O acesso à informação

A seleção do acesso à informação para constituir a primeira barreira a ser investigada não se faz por acaso. A informação precisa, célere e acessível caracteriza o nascedouro de toda e qualquer luta pela reivindicação de um direito e está intimamente relacionada com diferenças de classe, condição laboral, escolaridade, círculos de contato social, dentre outras (FELSTINER; ABEL; SARAT, 1980).

A somatória destes elementos é determinante para que o indivíduo lesado consiga, inicialmente, (I) perceber a experiência prejudicial como uma afronta aos seus direitos e, subsequentemente, (II) identificar a origem deste dano e do agente causador e (III) reivindicar as medidas cabíveis para responsabilizá-lo. Este é lógica intitulada por Felstiner, Abel e Sarat de “*naming, blaming and claiming*” (1980), e que – segundo os autores – a sociologia do direito deveria direcionar o foco de sua atenção, com o fito de compreender os estágios preliminares das disputas instauradas e quais fatores interferem na ocorrência das três etapas supradescritas.

Embora, aos olhos de alguns, a questão informacional possa parecer um problema diminuto face às demais barreiras cotidianamente enfrentadas quando da defesa de direitos na jurisdição, seus efeitos se desabrocham em cascata e possuem implicações significativas para o êxito da demanda. Como lecionado por Maria Tereza Aina Sadek (2014), sociedades marcadas por desigualdades pujantes, tal como a brasileira, são afligidas pelo desconhecimento de direitos, arraigado sobre parcelas expressivas da população. Disto, decorre a incipiência da democratização das vias de acesso à justiça, afastando-se dos estratos sociais com baixa escolaridade a porta de entrada do sistema judiciário.

À luz da perspectiva – já enunciada – da jurisdição estatal como um espaço de reprodução das desigualdades sistêmicas constatadas na realidade material, Sadek enuncia um ponto de conexão entre aqueles e aquelas que buscam a tutela formal de seus direitos, o vasto número de processos e o acesso à informação e à educação jurídica. Assim, a estudiosa

(SADEK, 2014, p. 60), ao se ocupar de dados levantados pela Secretaria do Estado da Saúde de São Paulo, verificou que dois terços das demandas ajuizadas contra o SUS, a fim de obrigá-lo a adquirir remédios, eram de autoria de pessoas com convênio médicos e clínicos particulares. Defrontada com esta relação paradoxal – e díspar – quanto aos usuários do sistema de justiça, consagra a autora a distinção “entre, de um lado, os que litigam em demasia, os que conhecem quais são seus direitos e sabem como demandá-los e, por outro, os que sequer conhecem e não reclamam seus direitos” (SADEK, 2014, p. 60).

Na forma de um reforço teórico, Marc Galanter indica a ocorrência do mesmo fenômeno no norte global – com um apelo crítico distinto. De acordo com o autor, a própria manutenção dos sistemas legais das democracias modernas dependeria da constrição das portas de entrada do Judiciário e que, dentre os fatores articulados para evitar seu eventual colapso, estaria a perpetuação “(c) da apatia, da ignorância, das barreiras culturais e de custo que inibem o reconhecimento de direitos” (GALANTER, 2015, p. 40).

Por sua vez, Felstiner, Abel e Sarat, ao versarem sobre a emergência e transformação das experiências danosas em disputas, evidenciam que a “tolerância” comumente disseminada no contexto acadêmico estadunidense, relativamente às partes que sofreram experiências danosas, poderia, em verdade, ser fruto não de um comportamento ativo dos indivíduos em não buscar a judicialização de seus conflitos, mas sim uma possível falha na percepção do dano em si (FELSTINER; ABEL; SARAT, 1980, p. 633). Isto é, uma falha informacional. Dentre as possíveis causas, os autores indicam que esta falha poderia derivar de uma interpretação particular – e equivocada – do fato ou, ainda, da manipulação externa desta percepção.

Esses apontamentos reforçam a centralidade do aspecto informacional para um acesso substancial à justiça. Outrossim, o desconhecimento da população a respeito do patrimônio jurídico fundamental a que compete cada cidadão e cidadã é comumente detido, no meio doutrinário, como a maior fronteira ao acesso à justiça (CUNHA; OLIVEIRA, 2016, p. 342).

A inexistência de mecanismos efetivos de disseminação de informações e conscientização de direitos, garantias e deveres básicos, ou de um ensino que contemple minimamente os eixos basilares da cidadania tem prolongado um problema situado no cerne dos impedimentos ao acesso à justiça. Isto, porquanto os desdobramentos deste desconhecimento são vastos e atingem porção significativa da população brasileira.

Com fito ilustrativo, a baixa familiaridade face a direitos e garantias basilares às relações privadas permite que cláusulas contratuais abusivas se prolonguem no tempo, sem que se tenha ciência desta condição. Esse quadro é verificado com infeliz habitualidade no universo consumerista e nas próprias relações de trabalho. Afinal, apesar de um possível confronto

imediatamente com a redação legal contida no Código de Defesa do Consumidor, na Consolidação das Leis Trabalhistas, nas codificações civilistas ou, mesmo, na Constituição Federal, estas somente serão reconhecidas se houver um impulso das partes interessadas que, em último plano, depende justamente de um conhecimento pretérito sobre seus direitos. O que decorre deste panorama é a inefetividade do texto legal para determinados estratos sociais.

É possível afirmar, ainda, que a escassez de informações e de uma adequada instrução sobre o leque de direitos e garantias basilares à vida democrática propicia a criação de circunstâncias de vulnerabilidade e intensa desvantagem. Por exemplo, eventos danosos podem sequer ser interpretados à luz do crivo jurídico, não os vinculando com a lei ou à titularidade de direitos (ALBISTON; SANDEFUR, 2013, p. 118). O acesso tardio a tais informações, por outro lado, pode postergar uma demanda indenizatória até o ponto de restar prescrita a pretensão ou até que seja afastada a oportunidade de pré-constituir provas.

Sob este prisma, Fabiana Luci de Oliveira e Luciana Gross Cunha (2016, p. 342-343), a partir dados angariados pelo *survey* ICJBrasil, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas – jul.-set. 2014 – constataram que, dentre as 1.650 entrevistas, apenas 39% dos(as) entrevistados(as) responderam conhecer direitos consagrados nas leis brasileiras, e, relativamente aos deveres, 37% afirmaram conhecê-los.

Cenário distinto se notou em relação aos entrevistados com maior renda (mais de 12 salários-mínimos) e escolaridade (alta), cujo percentual dos que afirmaram conhecer direitos e deveres legais atingiram o marco de 70% (CUNHA; OLIVEIRA, 2016, p. 342). Constatou-se o mesmo sintoma da baixa circulação de informações legais no ICJBrasil referente ao primeiro semestre de 2016⁵, em que 84% afirmaram conhecer pouco as leis nacionais.

A correlação entre os estudos acima revela a real dimensão deste obstáculo. Fruto direto da distribuição desigual das condições materiais de vida no Brasil, o desconhecimento jurídico está interrelacionado com uma gama de carências não solucionáveis por meio da simples edição normativa e que, num último momento, fomentam a exclusão dos quadrantes sociais de baixa renda e escolaridade dos serviços judiciais cíveis (SADEK, 2008).

Há de ser considerado, ainda, que os impactos desta problemática não são limitados aos exemplos supramencionados ou à inacessibilidade aos serviços da jurisdição. A qualidade das informações prestadas e disponibilizadas, seu momento, a conscientização acerca da “qualidade” da demanda em si – isto é, se a parte reúne circunstâncias propícias para exigir a tutela de um direito, as estratégias mais adequadas à composição e os instrumentos processuais

⁵ Levantamento disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17204>. Acesso em: 10 de out. 2023.

e extraprocessuais disponíveis são todas informações a que têm acesso uma parcela diminuta dos litigantes e que influem como variáveis capazes de expandir o abismo entre as partes disputantes, ainda que resguardado o acesso a informações e orientações jurídicas básicas.

Para além de impossibilitar o (re)conhecimento do patrimônio jurídico violado, o contato restrito às informações da seara legal traz consigo desvantagens significativas à eventual reivindicação desses direitos, inevitavelmente interferindo na disputa por uma decisão favorável de mérito ou, mesmo, na escolha – ou não – por uma resolução alternativa do conflito. Há de se considerar, na esteira do assinalado anteriormente, que as propriedades das informações disponibilizadas ao público também confluem diretamente na força e efetividade do pleito processual. O *boom* tecnológico e a escalada de uma sociedade organizada conforme o risco (BECK, 2010) gestaram um local propício para a proliferação de ferramentas informacionais, a exemplo da jurimetria, capazes de fornecer valiosos dados aos litigantes financeiramente abastados, municiando-os do plano de ação mais apropriado face a determinado juízo, seja em virtude da matéria da demanda, do prazo médio para o trâmite das ações em sua comarca ou do perfil decisório esperado.

Atualmente, essa espécie de dado, apto a catalogar e mesmo antever, em certo grau, a atuação do ente Judiciário, é passível de aquisição. Serão estas informações que constituirão as estratégias processuais dos litigantes habituais, pautados pela lógica do menor risco. A título ilustrativo, informações privilegiadas como o tempo médio do trâmite processual em dada comarca, o alinhamento decisório de juízos singulares a uma ala ideológica conservadora ou progressista, dentre outras, compõem o arsenal de instrumentos de disputa, capazes de definir se será vantajosa a interposição reiterada de recursos contra o outro polo litigante – sob o intuito de desgastar sua resistência à morosidade jurisdicional – ou se a oferta de acordos extrajudiciais, quando ciente da possibilidade de êxito do demandante, será a opção mais vantajosa.

Não se exclui o fato de que o delineamento de estratégias processuais, a fim de melhor harmonizá-las ao espaço jurisdicional e as tendências do Judiciário, é parte integrante da experiência acumulada por escritórios de advocacia e pelos próprios litigantes – alvo de análises em tópico individualizado. Contudo, numa conjuntura político-social definida pela desigualdade, onde o aspecto educacional compõe um de seus eixos, para além do mero contato com informações básicas pertinentes ao conflito vivenciado, a qualidade destas, o momento de seu acesso e sua constância ao longo do desenvolvimento desta disputa se insere enquanto uma condicionante inderrogável da fronteira informacional ao acesso à justiça.

Não por outra razão, Watanabe, ao proclamar o perfil essencial da garantia de acesso a uma ordem jurídica justa, elenca o “o direito à informação e perfeito conhecimento do direito

substancial” (2019, p. 10) como requisito-base para sua persecução. Assegurar à população o contato, no momento correto – isto é, antes da eclosão de um conflito –, com informações pertinentes, acessíveis e de qualidade é a etapa inicial para um processo trifásico de reconhecimento, responsabilização e reivindicação de direitos e, enquanto tal, está intimamente relacionado à garantia constitucional de acesso à justiça e sua efetividade. Negligenciá-lo implica viabilizar a reprodução e incremento das disparidades notadas no meio coletivo, dentro do espaço jurisdicional (FERRAZ, 2016, p. 69).

1.2 Os litigantes habituais e a (dis)paridade de armas

As disparidades enunciadas no tópico supra têm sua maior expressão no bojo das ações articuladas contra ou pelos litigantes alcunhados por Marc Galanter (2014) como “*repeat players*” (litigantes habituais). O estudioso, no clássico trabalho intitulado “*Why the ‘Haves’ Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*”, traz em seu capítulo inaugural uma tipologia das partes processuais (1974, p. 97), diferenciando-as entre duas categorias-base: os litigantes habituais e os litigantes eventuais (*one-shotters*).

A relevância dos estudos capitaneados por Galanter partilham do mesmo ponto nevrálgico abarcado por Cappelletti e Garth: uma inversão no enfoque das análises, em que, ao invés de se trilhar o caminho das normas para os litigantes e os efeitos propagados desta interação, analisa-se os efeitos que diferentes espécies de litigantes causam sobre o funcionamento do próprio sistema jurisdicional. Deste modo, o liame incorporado por Galanter (1974) para estabelecer a distinção entre os *one-shotters* e os *repeat players* excede a simples frequência em que tais categorias recorrem ao Judiciário, conglobando os riscos enfrentados por cada grupo e a espécie de demanda que normalmente instauram.

Assim, de um lado, Galanter identifica os litigantes recorrentes como um grupo que teve e espera o litígio reiterado, enfrenta baixos riscos em qualquer destes e possui os recursos necessários para perseguir, a longo prazo, seus objetivos (1974, p. 98). No outro lado do espectro, têm-se os litigantes eventuais, submetidos a uma dicotomia: ou protagonizam demandas de grandes proporções relativamente ao seu tamanho, ou compõem conflitos pequenos o suficiente para desestimular o emprego de recursos e sua administração cotidiana.

O chamamento reincidente dos litigantes habituais à esfera judiciária e o modo como manejam este fenômeno deve ser compreendida como uma lógica pautada pelo menor risco. E,

aqui, a amplitude do acesso às informações, seu momento e qualidade destas, influem diretamente em como os riscos são administrados nas dimensões pré e pós-processuais.

Gilliam Hadfield (2010, p. 132) leciona, nesse sentido, que os esforços corporativos – sobretudo das grandes corporações, que integram o quadrante dos *repeat players* – se concentram majoritariamente em etapas pré-processuais, como meio de antecipar disputas jurídicas, os modos de aplicação da lei – e a interpretação comumente estruturada pelas autoridades competentes, as estratégias cabíveis para modificar a amplitude de sua responsabilidade e como melhor gerenciar tais demandas, uma vez formalizadas. Em profunda similitude às desvantagens cumulativas indicadas por Sadek (2014, p. 58-60), a estruturação de uma infraestrutura jurídica atualizada e dinâmica como esta somente é possível a partir do acúmulo de circunstâncias vantajosas, como o acesso a informações de alta qualidade, a vasta gama de recursos disponíveis, a contratação de profissionais especializados, etc.

Galanter, nessa toada, que a tendência apurada na esfera jurisdicional contemporânea é a emergência de conflitos entre indivíduos e entidades corporativas, e não apenas entre indivíduos (2015, p. 43). Este sintoma, associado à leitura de Hadfield – supramencionada –, evidencia as discrepâncias subjacentes à condição dos litigantes de natureza habitual e os ocasionais. O preparo jurídico daqueles e aquelas que antecipam e estão habituados ao litígio processual conduz a um esforço significativo dedicado às etapas pré-processuais, delineado pelo constante fluxo informacional, avaliação dos moldes decisórios e das condições judiciárias.

Raramente, contudo, são ofertadas às partes processuais eventuais o mesmo arsenal. Por óbvio, um acesso restrito a esta espécie de orientação jurídica, pretérita à formalização das demandas, influirá fortemente sobre as estratégias adotadas e, por corolário lógico, no (des)equilíbrio processual entre os polos disputantes e, num último momento, na própria probabilidade de êxito da pretensão.

Elemento indispensável para que se possa avaliar a extensão das desvantagens inerentes à ausência desta espécie de orientação é a presença deficitária da Defensoria Pública nos estados e sua total ausência em milhares de comarcas. Como se sabe, a Carta Constitucional de 1988 assegura o direito à assistência jurídica integral e gratuita aos economicamente hipossuficientes, nos termos do art. 5º, LXXIV. O emprego destes exatos vocábulos – integral e gratuita – congloba a garantia de uma assistência judicial e extrajudicial, o que, em tese, viabiliza a estruturação prévia de estratégias processuais.

À luz disto, não se pode olvidar que os deveres correlatos à assistência jurídica e integral foram constitucionalmente atribuídos à Defensoria Pública, conforme exarado ao bojo do art.

134, CF/88. Entretanto, no âmbito da materialização de tais deveres e garantias, passa-se a observar o descolamento do projeto ideal contido na Carta Magna e a experiência real da população brasileira, quando da tentativa de acesso à justiça.

Sadek já se atentava ao impacto da dissonância entre a igualdade normativamente proclamada e a realidade material brasileira, e as influências desses abismos sobre o conhecimento e reivindicação de direitos e garantias transigidas. Outrossim, a estudiosa, ao evidenciar os obstáculos existentes para um acesso efetivo à justiça, informa que, ainda em 2014, a Defensoria Pública sequer estava estruturada em todas as unidades federativas (SADEK, 2014, p. 63).

Atualmente, é possível visualizar que a expansão dos serviços prestados pela Defensoria e, por conseguinte, da assistência jurídica integral e gratuita ofertada à população, caminha a curtos passos. Oportunamente, a Associação Nacional dos Defensores Públicos, durante o biênio 2019-2020, elaborou o “II Mapa da Defensoria Pública Estadual e Distrital no Brasil em 2019-2020”, visando iluminar o real cenário experimentado pela população de baixa renda, quando da busca pelo exercício deste direito fundamental.

Os dados levantados revelam que, apesar de uma expansão dos serviços prestados por esta relevante instituição, o grau de cobertura populacional e o número de defensores(as) por habitante ainda está muito aquém do cenário arquitetado pela Carta Constitucional. Ilustrativamente, nos anos de 2019 e 2020, a quantidade de comarcas desprovidas de defensores(as) públicos(as) aproximava-se de 1.600 (ANADEP; IPEA, 2021, p. 49). A fim de conferir maior tangibilidade a este número, a ausência da Defensoria Pública Estadual ou Distrital nestas 1.600 comarcas representava a inexistência dos serviços de assistência jurídica integral e gratuita para cerca de 58 milhões de habitantes. A esmagadora maioria destas comarcas (95%) eram de pequeno porte⁶, realçando que fatores geográficos possuem um peso significativo, quando avaliada a extensão democrática do direito ao acesso à justiça.

Ademais, outro parâmetro de relevo para conferir maior tangibilidade aos números supramencionados consiste na quantidade total de comarcas existentes no Brasil, que, segundo o levantamento “Justiça em Números”, estruturado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2019, correspondia a 2.702 comarcas (2019, p. 22). Portanto, diante do universo de 2.702 comarcas, o vácuo institucional da Defensoria frente a 1.600 destas comarcas representa um obstáculo incontornável à população economicamente hipossuficiente em quase metade dos territórios em que se faz presente a jurisdição estadual de primeiro grau.

⁶ Expressão empregada para definir comarcas compostas por até 100 mil habitantes.

Transpassado este breve interlúdio, Galanter (2015, p. 43-44) assenta a dicotomia presente na prospecção das necessidades jurídicas dos indivíduos e das corporações. O discrimine das necessidades legais dos particulares, ao contrário das etapas preparatórias a que se dedicam os litigantes habituais, tendem a se limitar às pautas que sucedem a formalização de uma demanda. Ou seja, o perfilamento das necessidades dos litigantes individuais não contempla o planejamento antecipado de estratégias processuais, o (des)proveito em celebrar acordos extrajudiciais, dentre outras etapas que, em síntese, constituem o que se pode compreender enquanto uma assistência jurídica integral – judicial e extrajudicial. Inevitavelmente, a mobilização do aparato público para mitigar problemáticas suscitadas posteriormente a instauração de uma demanda estará, desde o princípio, fadada a perpetuar uma lógica paliativa, ao passo que não atinge – nem se atenta – as raízes do desequilíbrio processual e do inaccessível à justiça.

Outros aspectos indicados por Galanter (1974) são, ainda, dignos de menção. Uma leitura inicial da exposição do autor pode levar à percepção equivocada de que a experiência agregada com o exercício da jurisdição e o bom uso de estratégias processuais deve ser lido com maus olhos ou, mesmo, repreendido de alguma maneira. Entretanto, tal abordagem não condiz com as críticas tecidas pelo autor, nem se alinha ao objetivo final almejado por este, quando da inversão da lente de estudos – partindo das partes, e como suas condições influem no funcionamento do sistema jurídico, e não o inverso. Pretende o estudioso em destaque, pois, estabelecer como as estruturas gerais de um ordenamento jurídico criam e restringem as possibilidades deste ser usado como uma ferramenta de redistribuição sistemática da mudança equalizadora (GALANTER, 1974, p. 95).

Isto posto, seria possível imaginar que eventuais disparidades atinentes à experiência agregada pelos indivíduos, no âmbito jurisdicional, seria sanada pela presença de fatores de equivalência, como a representação mútua dos litigantes pela presença de advogados ou advogadas – haja vista a dispensa em determinadas hipóteses legais, como na Justiça do Trabalho e nas causas cíveis de até 20 salários-mínimos, submetidas à competência dos Juizados Especiais Cíveis. Entretanto, Galanter propõe ressalvas a este vislumbre.

A própria natureza da atividade advocatícia implica no enquadramento do(a) profissional enquanto um(a) “litigante repetitivo(a)”, mas apesar deste caractere, outros fatores interferem no nivelamento das partes. A relação entre advogados(a), escritórios de advocacia, agentes econômicos de destaque e indivíduos não se estabelece de maneira linear. Ao contrário, Galanter destaca que procuradores de menor porte usualmente têm dificuldades em estabelecer relações de longo prazo para com seus clientes, muitos dos quais se encaixam à classificação

de litigantes eventuais (1974, p. 114-119). A baixa incidência desta espécie de cliente nas dependências do Judiciário engendra uma relação profissional de curta duração e comumente restrita a uma demanda pontual, de modo que a lapidação de estratégias futuras para o indivíduo representado, a fim diminuir os riscos do litígio – ou mesmo evita-lo – tornam-se infrutíferas

Em vista disso, o relatório sobre o Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil), referente ao ano de 2014, trouxe, com base no universo de 3.300 entrevistas conduzidas, que há uma relação direta entre escolaridade e renda, com o grau de utilização do Judiciário (FGV, 2014, p. 14). Com base nos dados coletados, cerca de 41% dos entrevistados afirmaram terem feito uso, em algum momento, do espaço jurisdicional. Contudo, ao estratificar as revistas com base em critérios de renda e escolaridade, o estudo expôs discrepâncias colossais: cerca de 29% das pessoas de baixa renda entrevistadas – ou alguém de seu domicílio – formalizaram uma ação judicial, enquanto, para os de renda alta, este número saltou para 59%; quanto à escolaridade, a diferença também se aproximou de 30 pontos percentuais, com 34% dos(as) entrevistados(as) de baixa escolaridade respondendo positivamente, enquanto 62% dos(as) de alta escolaridade o fizeram (FGV, 2014, p. 25).

Na mesma toada, Cunha e Oliveira (2016), ao se desdobrarem os dados providenciados pelos relatórios ICJBrasil referentes ao período de 2010 a 2014, expõem que cerca de 40% dos(as) entrevistados(as) neste período participaram de mais de uma ação judicial (CUNHA; OLIVEIRA, 2016, p. 331). Importa salientar que há a possibilidade de que os critérios de amostragem empregados tenham estimulado a superestimação dos números obtidos, vez que as entrevistas se limitaram ao universo dos centros urbanos – que notoriamente desfrutaram de mais aberturas à infraestrutura do Judiciário (REIS, 2018, p. 11) –, e às pessoas que detinham um telefone fixo ou número de telefone celular (CUNHA; OLIVEIRA, 2016, p. 330).

Frente às pesquisas em tela, é possível visualizar, no seio do ingresso ao judiciário, um fio unificador entre o baixo ingresso judiciário e baixos índices de recursos econômicos e escolaridade, como vem sendo sustentado. Mais da metade dos usuários dos serviços jurisdicionais não retornam aos tribunais, demonstrando – em sintonia às exposições de Galanter – que, embora o reingresso puro e simples ao Judiciário ou a extensão da renda não qualifiquem determinado(a) litigante enquanto habitual, há uma inequívoca tendência de litigantes situados no limiar da pobreza fazerem o uso ocasional dos aparatos de justiça.

Destarte, o uso eventual dos serviços jurisdicionais cria circunstâncias em que os riscos da pretensão são potencializados, haja vista que a sucumbência, ou mesmo a declaração da inexistência de um direito reivindicado, provoca impactos de maior sorte à realidade material da parte, quando em comparação aos litigantes habituais. Por conseguinte, a estratégia adotada

pelos representantes tende a respeitar um caminho já consolidado e seguro, contraposto ao poderio vislumbrado nos *repeat players* capazes de dispor de vitórias judiciais pontuais, a fim de garantir, a longo prazo, uma estratégia que promova o alargamento dos ganhos processuais (GALANTER, 1974, p. 117-118).

As particularidades notadas nos vínculos entre procuradores(as) e clientes esporádicos, evidenciadas pelas obras do escritor em apreço, conduzem à emergência de outro fenômeno identificado pela doutrina: a massificação dos serviços legais – particulares ou públicos. Por um lado, litigantes não habituais, quando recorrem aos serviços de procuradores(as) particulares, estão mais comumente envolvidos em disputas de pouca – ou nenhuma – expressividade econômica (CUNHA; OLIVEIRA, 2016, p. 340). Este fato influirá diretamente sobre a remuneração auferida pelo representante processual da parte, que possui pouco incentivo à formulação de estratégias ou abordagens jurídicas otimizadas ao caso, não raro recorrendo a modelos prontos ou a padrões mecanizados, de reduzida efetividade no pleito (CARLIN; HOWARD; MESSINGER, 1967, p. 47-51). Por outro, o caráter corriqueiro das ações intituladas de “massa” incita o tratamento padronizado e mecânico das lides pela jurisdição, por vezes não despendendo a atenção e aprofundamento proporcionais à complexidade da disputa (REIS, 2018, p. 11).

Finda esta exposição, uma observação há de ser feita a respeito dos estudos encabeçados por Galanter: esses estão inseridos no contexto jurídico, social e econômico dos Estados Unidos e, justamente por tal razão, devem ser apreciados com cautela quando da tentativa aprimorar a compreensão do fenômeno de inefetividade do acesso à justiça no Brasil. Não obstante, estudos nacionais vêm demonstrando a correspondência das vantagens de que desfrutam os litigantes habituais descritos por Galanter, também no âmbito jurisdicional brasileiro.

Faz-se oportuno, portanto, abarcar de maneira breve alguns dos pontos de convergência entre a realidade do hemisfério norte e a experimentada no Brasil. Assim, as entidades privadas líderes em número de processos, como instituições financeiras, seguradoras e redes de comércio – dentre outras –, contratam escritórios de advocacia *boutique* e pareceristas renomados, a fim de robustecer determinada corrente jurídica e, assim, influir na consolidação de um arcabouço jurisprudencial favorável. De mesmo modo, é apontado o afastamento valorativo das reformas direcionadas ao aparato judiciário, relativamente ao escopo original projetado Constituição, cujo enfoque das mudanças procedimentais e do direito material voltava-se ao acesso à justiça. Atualmente, com a proliferação de discursos que atribuem ao alargamento das vias de ingresso no Judiciário a responsabilidade pela crise vivenciada na jurisdição, o fulcro destas reformas tem migrado para garantir técnicas de julgamento padronizado, filtros ao processamento

judicial de demandas – como, por exemplo, o exaurimento de vias administrativas – e a priorização da eficiência – e não da efetividade (ASPERTI *et al.*, 2019, p. 22-23).

No contexto brasileiro, essa miríade de vantagens experimentadas pelos litigantes habituais aproveita a entidades de direito público e privado. Quanto às instituições de direito público – sobretudo as pertencentes ao Poder Executivo –, estas são líderes em número de processos. Suscetíveis, portanto, à categorização enquanto *repeat players*, embora suas táticas processuais possam não se assemelhar plenamente às usufruídas por agentes particulares, é certo que entidades públicas gozam de especificidades legais vantajosas face às partes eventuais, como a alta especificidade técnica, prazos processuais dilatados e a isenção de custas judiciais. Ademais, certas vantagens enunciadas pela doutrina expõem uma consonância entre aquelas experimentadas por entidades públicas e particulares, como pareceres desproporcionalmente positivos em casos paradigmáticos (ASPERTI *et al.*, 2019, p. 18 e 19).

1.3 A escassez dos recursos econômicos

A questão econômica adentra nas discussões acerca do acesso à justiça como uma variável inexorável. Apesar dos significativos avanços contidos na legislação processual e constitucional, destinados a remediar a hipossuficiência econômica dos indivíduos menos favorecidos, à égide do art. 5º, incisos XXXV e LXXIV, da CF/88, tais mecanismos somente mitigam as carências materiais deste quadrante social à medida que abrem, em certo grau, as portas de entrada do Judiciário, e auxiliam sua manutenção nos autos. Entretanto, outros fatores devem integrar este cálculo, sob o objetivo de avaliar se a mera eliminação das custas iminentes a formalização de uma demanda é suficiente à equalização das partes processuais.

Num primeiro momento, importa destacar que as benesses do acesso judiciário gratuito não contemplam os estratos econômicos médios da sociedade brasileira (REIS, 2018, p. 2), fato que, associado à morosidade da jurisdição pátria e o potencial protelatório – via recursal – dos litigantes dotados de maiores recursos financeiros, torna a permanência em juízo inviável.

A dilação das ações judiciais no tempo, mormente ante partes carentes de recursos econômicos, possui uma relação íntima para com as estratégias processuais delineadas pelos litigantes em caráter repetitivo, como variável voltada a seu favor, por viabilizar a realização de acordos com parâmetros reparatórios reduzidos (PINHO, 2019, p. 245). O decurso do tempo pode não representar um agravo imediato ao ônus econômico suportado pela parte menos favorecida, todavia, a equação tempo-benefício certamente influi sobre a decisão de prolongar

o litígio ou encerrá-lo prematuramente, em prol de um retorno mais célere às suas pretensões. A parte amparada por amplos recursos econômicos, à vista disso, desfruta de uma posição vantajosa para melhor calcular e “apostar” em diferentes estratégias, como a introdução de delongas propositais no decurso processual (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 21).

O agravo imediato ao ônus econômico enfrentado pelo(a) litigante é, contudo, um fator considerável para os indivíduos despojados da gratuidade de justiça, sobretudo porque o acúmulo de gastos com uma ação judicial é inevitável com a prorrogação infundável do desfecho processual. Quanto a este aspecto, a posição dos estratos econômicos de classe média pode ser dotada de maior vulnerabilidade face à postura estratégica adotada pelo(a) disputante adversário(a). Como expõe Galanter (1974), os indivíduos que recorrem ao Judiciário com habitualidade desenvolvem verdadeiras economias de escala, que viabiliza sua defesa – ou requisição – em massa, com um custo irrisório por causa processual. Salienta-se, que esta infraestrutura voltada ao litígio não se limita na representação processual, mas abrange assistentes técnicos e outras ferramentas articuladas para a produção probatória.

Assim, aos indivíduos não agraciados com a isenção de custas e despesas, espera um espectro de gastos significativos, como diligências, honorários advocatícios, perícias, dentre outros. Não raro, a questão econômica tem sido apontada, justamente por tais motivos, como um dos entraves mais graves ao acesso efetivo à justiça (RODRIGUES, 1994, p. 35). Estes entraves excedem a essência de uma “simples” dificuldade no acesso aos serviços jurisdicionais disponibilizados, à medida que, no polo contrário, está constituída uma parte com maior poder econômico (PAGANI, 2009, p. 76), caracterizando-se uma vantagem processual que, invariavelmente, pode ser legitimidade sob a alcunha de “justiça” por uma decisão meritória.

Com base nestes apontamentos, percebe-se que, em que pese as inovações legislativas veiculadas pelo Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099/1995), como a possibilidade de concessão da gratuidade de justiça (art. 98, CPC), ou a isenção de custas e inexistência de honorários advocatícios até a conclusão do 1º grau jurisdicional (arts. 54 e 55, da Lei nº 9.099/95), persistem variáveis capazes de prejudicar ou beneficiar determinada parte em juízo, estritamente vinculadas à sua aptidão financeira.

Deve-se considerar, de maneira consoante, que os entraves apontados nos tópicos supra, como o acesso a informações de qualidade e a adoção de estratégias processuais sob medida, também se associam significativamente à capacidade econômica dos litigantes, porquanto o emprego de ferramentas de jurimetria ou a contratação de escritórios de advocacia altamente especializados, por exemplo, só se possibilita com o amplo emprego de recursos.

Apesar desta expressiva disparidade entre os quadrantes sociais, o tratamento dado às partes processuais parece replicar uma lógica há tempos superada nas tradições jurídicas: a igualdade limitada à esfera formal, característica dos Estados Liberais, e não do Estado Democrático de Direito. Esta postura jurisdicional se manifesta, sobretudo, a partir da condução processual manejada, como se os polos integrantes fossem dotados das mesmas condições materiais, oportunidades probatórias e habilidades processuais (GALANTER, 1974, p. 120).

1.4 A passividade institucional

Por fim, em se considerando o reduzido espaço disponível para redação deste relatório, encaminha-se ao último entrave: a demasiada passividade do aparato jurisdicional. Há de se salientar, de imediato, que, embora este fator não constitua as condições materiais dos(as) litigantes, a inércia do ente Judiciário, ao ser defrontado por manifestas discrepâncias no bojo de cada processo, se converte em uma inegável vantagem aos indivíduos sustentados por uma gama robusta de recursos. Desta vantagem, auferida sob a chancela da atividade jurisdicional, sobressai o debate concernente à legitimidade das decisões emanadas em condições de explícito desnivelamento dos polos processuais e de seus vínculos com o direito material, brevemente delineado à porção introdutória do presente trabalho.

As bases teóricas que dão pulso a este debate têm se difundido com considerável adesão. No âmbito das reformas processuais albergadas no Código de Processo Civil, a título de exemplo, expressa-se o movimento de horizontalização dos direitos fundamentais e a constitucionalização do direito processual – expressamente previsto ao seu art. 1º –, num esforço que reconhece a destinação axiológica do sistema jurídico pátrio e a reverberação desta em meio às distintas ramificações do Direito.

Dierle Nunes (2013, p. 222-225), em harmonia a esta tendência evolutiva das normas processuais, leciona que a emergência de uma nova concepção de jurisdição, voltada à garantia dos direitos de essência fundamental e à edificação de um espaço contramajoritário de participação às minorias declinadas da política institucionalizada, revela um novo papel do processo: de garantia constitucional à participação na formação do provimento – que, aqui, pode ser diretamente vinculada à noção de contraditório “efetivo” ou “participativo” (GRECO, 2002, p. 23) – e como ferramenta viabilizadora dos direitos fundamentais.

Nesta esteira, imprescindível aludir à perspectiva instrumentalista arraigada por Dinamarco (2013), voltada à superação do prisma puramente técnico do direito processual civil

– sem que isto represente o incauto abandono da dogmática edificada –, permitindo uma maior aproximação entre o arcabouço constitucional e a sistemática processual. A redução do espaço existente entre estes dois espaços normativos se dá, sobretudo, pelo aprofundamento das interações entre os direitos fundamentais e os de natureza processual, ao afastar a visão de que estas normas se encerrariam em seu âmbito interno (MITIDIERO, 2015, p. 35).

O embate jurisdicional, pois, não pode estar dissociado de seus escopos jurídicos, políticos e sociais, porquanto estes compõem, num último plano, a função última a que se reporta o Estado contemporâneo: a realização da Justiça Social (PASOLD, 2013, p. 53). Em esteira semelhante, Ingo W. Sarlet aduz que os direitos fundamentais – dentre os quais, o de apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, do qual emerge o Princípio de Acesso à Justiça – se tornaram a própria condição de existência e legitimidade do Estado Democrático de Direito (2018, p. 63).

Salientada a carga principiológica que imbuí a atividade jurisdicional, não se vislumbra, dentre as opções legítimas de condução do litígio pelo juízo encarregado, a possibilidade de relegar às partes às suas próprias disparidades como uma medida em harmonia aos postulados do Estado Democrático de Direito e, por consequência, da própria jurisdição. O prosseguimento da marcha processual, sem que sejam articuladas as prerrogativas de que dota o ente judicial para a máxima equalização das partes em contenda, é sinal de que, nas palavras de Leslie S. Ferraz (2016, p. 69): *“Not only does the legal system reproduce but also increments the intense social gaps: the vulnerable groups from the social standpoint are also, in Brazil, those legally weak and underprivileged”*⁷.

A complacência jurisdicional face a elementos extrínsecos ao cerne da lide – diga-se, elementos que não correspondentes ao mérito, mas às circunstâncias econômicas e sociais em que se encontram as partes –, caracteriza uma patente afronta a princípios basilares ao Estado Democrático de Direito e ao direito processual, a exemplo do Princípio da Igualdade, do Contraditório Efetivo e da Efetiva Paridade de Armas. Deste modo, decisões de mérito originadas neste habitat de demasiada passividade judicial consentem, a partir do crivo do Estado, com a concessão de vantagens legais às camadas sociais afortunadas.

Se, por uma via, notamos um incipiente enraizamento de uma cultura jurídica dirigida ao acesso à uma ordem jurídica justa e efetiva, por outra, faz-se presente uma postura reticente de juristas e instituições a uma concepção verdadeiramente democrática de processo. Este novo

⁷ “Não apenas o sistema jurídico reproduz, como incrementa os intensos abismos sociais: os grupos vulneráveis da perspectiva social também são, no Brasil, aqueles legalmente fracos e desfavorecidos” (FERRAZ, 2016, p. 69, tradução nossa).

revestimento da sistemática processual é denominado por Nunes (2013, p. 223) como “processualismo constitucional democrático” que se traduz, em síntese, no resgate da função constitucional do processo. A materialização desta requer que decisões emanadas do Poder Judiciário sejam construídas segundo estruturas participativas e policêntricas – ou seja, em acordo à participação plúrima das partes envolvidas na demanda e em consideração ao eixo social, econômico e cultural de cada uma destas.

As lições de Nunes ganham especial relevância ao notarmos a escalada da coletivização dos conflitos e do caráter multifacetado de suas pretensões, responsáveis por invocar uma mecânica litigiosa descentralizada do(a) juiz(iza), para ceder espaço à constante interlocução entre o ente judicial e os agentes envolvidos (NUNES, 2013, p. 231).

Com base nessa exposição, pensar o direito processual à luz do direito fundamental ao acesso à justiça é pensá-lo à luz das “necessidades de direito material evidenciadas no caso concreto” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2015, p. 132). É tomar ciência de que a norma de ordem processual se imbuí de uma natureza, também, instrumental, a fim de permitir que se encontre a técnica que mais ajustada à tutela das necessidades da disputa.

Este ajuste requer, não raro, uma postura ativa do(a) magistrado(a) na condução dos autos, objetivando a equalização das partes, por intermédio do arcabouço instrumental legalmente instituído. Por óbvio, o nivelamento dos litigantes é tarefa investida de infindáveis entraves, que transpõem as fronteiras dos tribunais e, nesse sentido, não é e nem deve ser de responsabilidade exclusiva da estrutura judiciária. Conforme sustentado nos tópicos anteriores, as desvantagens no enfrentamento processual se iniciam nas condições materiais da parte, perpassando por insuficiências informacionais, econômicas, estratégicas, etc. Assim, medidas também externas à jurisdição devem ser adotadas, com vistas à remediação deste problema.

No entanto, subsistem institutos capazes de, ao menos, mitigar a amplitude das diferenças entre os conflitantes, a exemplo, mormente, da inversão ou distribuição dinâmica do ônus da prova. Uma vez preenchidas suas hipóteses autorizativas dos arts. 357, III, 373, §§ 1º e 2º, do CPC, e art. 6º, VIII, do CDC, em circunstâncias de patente desigualdade entre as partes – como a disputa travada entre um(a) particular e uma empresa cuja atividade econômica exige conhecimentos técnicos –, não existem motivos razoáveis que justifiquem sua inaplicação. À vista disto, a autoridade julgadora detém o poder unilateral de promover o saneamento destas discrepâncias, na maior medida possível e em plena harmonia ao texto legal.

Ao inverso, caso opte por manter-se passiva face a tais circunstâncias, não subsistem dúvidas que sua omissão reverberará negativamente sobre as chances de um provimento favorável à parte menos favorecida. Em linha ao exposto, a passividade que viabiliza a

perpetuação de uma relação jurídica desequilibrada em juízo poderá ser reputada ilegítima – à luz das diretrizes constitucionais e processuais –, porquanto constitui afronta o princípio da Paridade de Armas e, indelevelmente, do Contraditório (efetivo). Nessa toada, Leonardo Greco (2002, p. 33) prescreve que o(a) juiz(íza), objetivando assegurar a efetiva paridade de armas, deve suprir as carências do(a) disputante que, em virtude destas, encontra-se em desvantagem.

Essa espécie de aplainamento dos polos constitutivos do litígio adentrou o campo dos deveres do Judiciário, de maneira que, não apenas vincula legalmente a gestão processual, como oferta à autoridade os meios e prerrogativas capazes de encurtar os abismos entre os litigantes. A redação legal albergada pelo art. 139, incisos I, II, III e VI, do CPC, revela a lógica supramencionada, demonstrando que a legislação vigente se mostra atenta à necessidade de se equalizar Demandante e Demandado. A passividade institucional pode se fazer presente ao passo que não procede à dilatação dos prazos processuais às partes (art. 139, VI, CPC), quando, em natureza da prova ou das circunstâncias de uma parte, seja evidente a dificuldade de sua produção no prazo instituído pela norma procedimental. Mostra-se demasiadamente passivo o órgão decisório, ainda, quando permite a livre postulação protelatória (art. 139, III, CPC) que, como já visto, tensiona a resistência da parte menos favorecida em se manter nos autos.

Greco (2002, p. 40) aduz, com pertinência, que os procedimentos legais não devem ser manejados a partir de uma estrutura rígida, inflexível, mas em sentido oposto, devem oportunizar à autoridade judicial uma folga para acomodá-los às peculiaridades do caso concreto e, dessa forma, promover a efetiva paridade de armas, ao passo que possibilitará uma maior realização das diligências idôneas à demonstração do direito das partes. Isto tudo, sem desfazer-se da previsibilidade procedimental.

Outro aspecto de suma relevância à omissão ou passividade da jurisdição – e, aqui, encerro o tópico em apreço –, diz respeito à qualidade decisória e à ascendente pressão por um Judiciário célere e gerencialmente eficaz – e, não, efetivo. As críticas comumente endereçadas à estrutura judicial acerca de sua morosidade e alto custo, têm resultado na mudança das metas impostas à sua atuação. Se da leitura do texto normativo depreende-se a ideia de uma qualidade hermética que funda o processo, a perspectiva econômica (GRECO, 2015, p. 302) que passou a pauta-lo introduz parâmetros de eficácia que não correspondem – ao menos face ao déficit infraestrutural vigente – a uma gestão processual qualitativa.

Os critérios quantitativos e temporais para a resolução de ações judiciais refletem imediatamente no fortalecimento do fenômeno de massificação decisória. Diretrizes que visam afastar graves vícios de fundamentação, como as exaradas ao art. 489, do CPC, passam ser enfraquecidas em meio aos padrões e modelos decisórios utilizados para solucionar demandas

de massa (REIS, 2018, p. 10-11). Do mesmo modo, apesar do sistema jurídico brasileiro filiar-se à *civil law*, há um exponencial crescimento da força vinculante das decisões emanadas pelos tribunais, em que estas passam a ser reproduzidas sobre demandas repetitivas, sem que sejam usadas como instrumento de interpretação dos fatos e arguições trazidas pelas partes (ASPERTI *et al.*, 2019, p. 25-26). Indiretamente, o avanço dessa via de resolução de demandas pode favorecer amplamente os(as) litigantes habituais, porquanto detêm significativas vantagens técnicas e estratégicas capazes de, ante à eleição de um litígio específico entre um(a) *one-shotter* e um(a) *repeat player* à representação de determinada pretensão repetitiva, influir no resultado decisório, garantindo um forte precedente em seu favor.

Disto, ressaí que a ascensão de um prisma eminentemente gerencial sobre o processo estimula a passividade institucional, seja diante dos fatos que circundam ação, das circunstâncias materiais das partes ou de seus argumentos. Por corolário lógico, conflitos que adentram o âmbito jurisdicional com características populares tendem a sofrer uma análise homogeneizante por parte do Poder Judiciário, prejudicando a garantia de um processo atento ao direito tutelado e, portanto, justo e efetivo.

CAPÍTULO 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PAPEL INSTITUCIONAL NA GARANTIA DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS

No presente capítulo, serão investigados os desígnios constitucionais e infraconstitucionais atribuídos ao Ministério Público, na tutela dos direitos difusos e coletivos, e como o cabedal jurídico posto à sua disposição corrobora para a promoção do acesso à justiça das coletividades violadas em seu patrimônio jurídico.

2.1 O Ministério Público como *custos societatis* na Constituição de 1988

O marco constitucional de 1988 permitiu, concomitantemente à virada axiológica operada no âmago dos direitos materiais e das garantias de ordem processual, a consolidação de significativas reformas institucionais, sob o objetivo de viabilizar a consecução dos contornos de um pujante Estado Democrático de Direito. Por certo, o arranjo organizacional do Ministério Público não passaria incólume deste espírito reformista.

Nesse sentido, os arranjos legislativos pretéritos à constituinte de 1987 já enunciavam as novas funções que, gradualmente, passariam a investir o escopo das atribuições do Ministério Público, enquanto entidade tutora dos direitos de ordem coletiva e difusa, sendo a promulgação da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85) o evento pré-constituição de 1988 que melhor representa suas novas vestes.

Em que pese o princípio destas transformações, alguns atributos institucionais – e normativos – ainda não permitiam contemplá-lo à plena forma das atribuições que lhe foram imputadas posteriormente a 1988. A moção das ações civis públicas, distintamente da desvinculação do setor Executivo notado atualmente, condicionava-se intimamente aos anseios do Poder Executivo – como depreendido da Emenda Constitucional de 1969, responsável por fazer expressa referência ao Ministério Público em meio ao capítulo dedicado ao Poder Executivo –, atuando, portanto, na qualidade de fiscal do governo (KERCHE, 2009, p. 20-21). Não menos importante, a eleição das ações civis públicas como via processual adequada à tutela do Direito limitava-se às temáticas ambiental, consumerista e do patrimônio histórico e cultural.

Para Fábio Kerche, entretanto, as diretrizes organizacionais estarem presentes em um ou outro capítulo, isto é, estando a redação constitucional atinente ao Ministério Público exarada sob o capítulo destinado ao Poder Executivo ou não, não se constitui como um fator determinante para o grau de autonomia de que usufrui esta instituição. Segundo o autor, o

principal caractere que conferiu independência – e efetividade – institucional ao *parquet*, na tutela de direitos coletivos e difusos, foi a previsão de garantias e instrumentos institucionais para tanto (KERCHE, 2009, p. 34). Do contrário: “De nada adiantaria a atribuição de direitos se não houvesse recursos jurídicos e financeiros para tanto ou autonomia em relação àqueles que são investigados”.

Essa assertiva permite-nos refletir a respeito da essencialidade de se prover instrumentos capazes de fornecer concretude aos direitos, garantias e funções legalmente instituídas. Similarmente à evolução do princípio-garantia do acesso à justiça, fez-se evidente que a mera positivação dos deveres e finalidades a que se vinculava a atividade do Ministério Público seria insatisfatória à persecução destes objetivos. Dois excertos doutrinários de épocas, nacionalidades e objetos de estudo distintos, exibem a superação de uma concepção do Direito dissociada de seu contraponto substancial – o plano da efetividade – e da instrumentalidade – pode-se dizer, aos fins a que se destinam os instrumentos processuais: “[...] a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 11-12); e “[...] definições, sem instrumentos institucionais efetivos, são apenas abstrações, com poucos efeitos práticos” (KERCHE, 2009, p. 34).

Ambas as passagens, uma voltada aos anseios de concretização do patrimônio jurídico individual pela interface das ferramentas de acesso à justiça e outra à reformulação institucional do Ministério Público, expressam uma das preocupações elementares ao fenômeno jurídico: sua efetividade e a figuração a capacidade de articular, de maneira livre e autônoma. Este ponto expressará especial relevância ao capítulo dedicado às ações civis públicas e a seu papel na promoção do acesso substancial à justiça.

Revolvendo à repaginação manejada no Ministério Público, Rogério Bastos Arantes (2000) atribui este movimento, em divergência a Kerche, a fatores endógenos à instituição, sobretudo à voluntariedade política de seus membros, inclinada à expansão de um perfil autônomo e garantidor da cidadania, pelo *parquet*. Nesse sentido, são concebidos dois vetores que estiveram à frente da caminhada rumo à edificação de um Ministério Público enquanto *custos societatis* – leia-se, guardião da sociedade: o primeiro, atrelado aos recentes desígnios que adentraram no espaço de atuação desta entidade⁸, como novos meios de intervenção na esfera civil. Com proeminência, destaca-se a tutela de direitos de natureza coletiva e difusa e a legitimidade extraordinária para agir em função de seus titulares (Lei 7.347, art. 5º, I e art. 129,

⁸ Agora, definida pelo art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988 enquanto: “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

III, da Constituição Federal). Merece evidência, também, sua legitimidade para a defesa judicial e administrativa de populações caracterizadas vulneráveis – a exemplo dos povos originários, conforme o art. 129, V, da CF/88 – e, quando não na condição de parte processual, o dever de fiscal da ordem jurídica – este já conhecido – nas hipóteses inscritas em lei ou na Constituição Federal, além das ações que envolvam interesse público, de incapaz e litígios coletivos pela posse de imóvel rural ou urbano (art. 178, *caput* e incisos, do CPC/2015). O segundo, vertente de essência política (ARANTES, 2000) – a partir da emergência de ideários democráticos e sociais –, impulsionou o crescente ativismo judicial de seus membros.

É com base nesta verdadeira amálgama de variáveis – ambiente político e jurídico favorável; comprometimento político-profissional; positivação de instrumentos processuais, administrativos e investigativos capazes de conferir efetividade ao escopo de atuação do Ministério Público; e a garantia da autonomia institucional do *parquet* – que foram estabelecidas as bases para a reforma do Ministério Público não mais como mero órgão fiscal, mas, agora, postulatório (MONFREDINHO, 2019, p. 25).

Essas habilidades de demanda recém-integradas provocaram sua transmutação em um órgão de Estado – e não mais de Governo – (MONFREDINHO, 2019, p. 21), tornando-a primordial para o resguardo do Estado Democrático de Direito, vez que, ao menos em tese, suas atividades passaram a ser regidas pelos postulados fundamentais da República Federativa – como se depreende da redação albergada ao art. 127, *caput*, da Carta Constitucional –, e não mais pela corrente política hegemônica eleita. Ainda, a aptidão para formalizar demandas nos fóruns executivo e jurisdicional estreitou a distância existente entre o aparato estatal e as necessidades jurídicas e materiais da população, constituindo outro importante passo na promoção do acesso à justiça e à efetiva tutela dos direitos difusos e coletivos.

Também nesse aspecto, assinala-se que a garantia à independência funcional, acostada ao art. 127, §1º, da Constituição Federal, se insere, primordialmente, como um mecanismo adicional de segurança e promoção da cidadania, devendo ser interpretada enquanto uma garantia à própria sociedade, haja vista que a atuação desvencilhada de interesses conflitantes permite uma maior realização do interesse público (GOULART, 2009, p. 163).

Cumprе trazer que as formas de intervenção do Ministério Público não se limitaram às de caráter reparatório ou correccional, ao passo que, estendendo-as à lógica inibitória, permitiu com que suas atividades forçassem a adoção de medidas preventivas – como expressamente admitido pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, nº. 8.625/93, no art. 25, inciso IV, alínea a)). Trata-se de uma sistemática profundamente harmonizada com as perspectivas de uma ordem jurídica justa, que, mediante a proatividade e a fiscalização de empreendimentos ou

atos potencialmente lesivos, protege a inviolabilidade do patrimônio jurídico individual e coletivo, por meio de ações de prevenção.

São vastos os benefícios aferidos com base nesta postura institucional, tanto da perspectiva da vítima em potencial – seja ela o Estado, a coletividade ou indivíduos determinados –, quanto do prisma da efetividade das normas. Pode-se mencionar, a título ilustrativo: os gastos econômicos e logísticos poupados quando da inibição de um possível evento lesivo, de modo a promover a economia dos finitos recursos estatais e individuais; a proteção efetiva da dignidade humana, porquanto uma prática danosa pode ensejar amplas violações ao núcleo de direitos existenciais; a irreversibilidade do prejuízo, haja vista que determinadas espécies de danos são consideradas, embora suscetíveis à compensação, irreparáveis. Nessa toada, provoca Édis Milaré, ao tratar do princípio da prevenção no direito ambiental, que:

A degradação ambiental, como regra, é irreparável. Como reparar o desaparecimento de uma espécie? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do corte raso? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos? Com efeito, muitos danos ambientais são compensáveis mas, sob a ótica da ciência e da técnica, são irreparáveis. (MILARÉ, 1998, p. 143)

O plano de fundo desta atuação inibitória está intimamente aliado às razões que embasam as atividades do *parquet* em meio às demandas de natureza cível, mormente: a indisponibilidade dos direitos fundamentais (ARANTES, 2000, p. 11). A partir desta feição contemporânea da referida organização e o incremento da eficácia vinculante destes direitos e garantias sobre a esfera privada e a declarada correspondência do Novo Código de Processo Civil ao norte constitucional (art. 1º, CPC), pode-se afirmar que o Ministério Público exerce posição de destaque na consumação do princípio-garantia ao acesso à justiça.

O condão de fiscalizar o implemento concreto da lei, aferir sua atinência ao texto positivado e eventuais ruídos existentes nesta ponte de contato entre norma e realidade material, e nesse sentido, possíveis violações ao núcleo inviolável dos direitos fundamentais, exprime relevância singular quando da busca por mecanismos efetivos de acessibilidade, proteção e exercício da justiça. Tamanha aptidão torna-se viável a partir da concatenação de algumas particularidades institucionais já enunciadas, como a ampla autonomia, um largo campo de especialidades técnicas e recursos informacionais e financeiros – fortalecendo o potencial investigativo e, pois, a eficácia das medidas preventivas e reparatórias –, e a legitimidade postulatória.

Por certo, o extenso cabedal de prerrogativas oferecidas à esta entidade não a isenta das problemáticas concernentes à concentração de poderes. Não raro, discute-se o hiperdimensionamento dos papéis outorgados ao Ministério Público e, com esse fenômeno, a emergência da discricionariedade no desempenho de suas atividades (KERCHE, 2009, p. 68). Percebe-se, em maior grau, a expressão desta carga de subjetividade – indissociável de um órgão eminentemente acusatório – quando da instauração (ou não) de inquéritos civis. Por se tratar de ator estatal privilegiado para a articulação desses instrumentos inquisitórios, especialmente por constituírem a fundação sobre a qual serão formalizadas as Ações Cíveis Públicas, a decisão por instaurá-lo reside no crivo pessoal de seus membros.

Outrossim, as advertências empenhadas à margem de discricionariedade dos aparatos públicos não são inéditas. Judith Gruber (1987, p. 12-13) já atentava à falta de mecanismos de controle das decisões emanadas por burocratas e como estas poderiam ser vislumbradas enquanto um acidente fortuito, quando os poderes decisórios se alinhavam aos anseios populares e democráticos. Não porque os atos expedidos dos órgãos públicos têm uma aversão idiossincrática à persecução dos interesses coletivos, mas porque inexistem meios de controle verdadeiramente democráticos destas atividades. Distintamente, pois, aos cargos eletivos, o retrato inquisitorial do Ministério Público não pode ser revertido num espaço curto de tempo, por meio do voto popular.

Feito esta breve consideração, cumpre aduzir que a ação do *parquet* em defesa dos direitos transindividuais é realizada, com grande êxito, no âmbito extrajudicial. São múltiplas as alternativas disponíveis para uma participação pacificadora, preventiva e em contato com as necessidades jurídicas da sociedade civil, por intermédio de ferramentas extrajudiciais. A Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625/93) elenca suas possibilidades de atuação extrajudicial⁹ aos arts. 26, incisos, e 27, parágrafo único e incisos, podendo se mencionar, dentre

⁹ Dispõe a Lei n.º 8.625/1993: “Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los [...]; II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie; III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los; V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório; VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas; VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade [...]”; “Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: [...] Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas; II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos; III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I; IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou

elas: a realização de audiências públicas; a expedição de recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs); e a instauração de inquéritos civis.

A variedade das vias extraprocessuais permite a eleição dos instrumentos mais adequados a cada hipótese verificada em concreto. Com isto, é viabilizado o cumprimento das funções institucionais concomitantemente à sua maior otimização aos preceitos principiológicos atinentes à celeridade, economia e efetividade. Pode-se consignar, com fito exemplificativo, que as audiências públicas constituem um espaço de diálogos entre a sociedade civil e os órgãos governamentais – numa essência verdadeiramente participativa –, a fim de corroborar para a persecução do interesse público. Ademais, quanto às recomendações, estas detêm relação direta para com a intervenção preventiva ou mesmo reparatória do ofício ministerial, que, com base em circunstâncias concretas, expede pareceres à Administração Pública, almejando a célere pacificação de conflitos.

À luz disto, Victor Ramalho Monfredinho (2019, p. 25) abarca a natureza pedagógica, educacional – com vistas ao exercício da cidadania – e intermediadora do Ministério Público, enquanto uma essência correlata às suas intervenções extrajurisdicionais. Noutro lado, Hugo Nigro Mazzilli (2007, p. 656) afirma que essa vertente institucional expressa elementos eminentemente políticos – mas, não, político-partidários –, porquanto permitem-no influir e conduzir pautas a que interessam o Estado e aos cidadãos, como um todo.

O Ministério Público, especialmente após as alterações suscitadas às suas estruturas internas a partir da Carta Constitucional, passa a ser compreendido e agir, pois, conforme um “agente da vontade política transformadora” (GOULART, 2009, p. 159), escopo recém-implementado e que deve, de acordo com o princípio da unidade institucional, informar seus atos e o posicionamento de seus membros.

A configuração de uma entidade coesa, orientada à viabilização do projeto democrático brasileiro, depende – como ilustrado – da disposição das vias processuais e extrajudiciais necessárias à defesa dos interesses sociais e democráticos localizados no vértice do sistema jurídico nacional. Está condicionada, ainda, a forma como a própria consolidação deste perfil institucional se mantém aberta à influência da sociedade na definição de suas prioridades, possibilitada em maior medida pelas novas ferramentas democratizantes arroladas à intervenção ministerial, a exemplo das audiências públicas.

Há de se pensar nesta via de mão-dupla (MP-população) como uma forma de manter a constante atualização técnica dos membros da promotoria e um olhar atento à insurgência de

especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.”

espécies inéditas de conflitos. A comunicação das dificuldades experimentadas pela coletividade, no âmbito jurídico, provoca o impulsionamento institucional sobre as temáticas pertinentes, que, sem esta interrelação democrática, não se faria possível. Pode-se vislumbrar na inserção de canais de contato direto para com a sociedade civil, pelo Ministério Público, um método alternativo de aprimoramento da formação de seu corpo funcional, além de uma maior sintonia à realidade social que os envolve e a oportunidade de inibir a implementação de práticas deletérias à coletividade.

Esse modelo de atuação ministerial tem sua pertinência elevada quando o associamos às desvantagens materiais que afligem os litigantes individuais desprovidos de recursos econômicos e informacionais, em matéria de natureza cível, narradas ao capítulo segundo do presente trabalho. Isto, porque, como visto, o caráter eventual do litígio, o escasso acesso a informações qualitativas e no momento adequado, bem como a baixa disposição de recursos técnicos e probatórios das partes menos abastadas, tornam tortuosa a postulação contra litigantes repetitivos e amparados por amplos recursos – de toda sorte. Entretanto, a legitimação extraordinária para a postulação em juízo conferida ao Ministério Público, em prol dos direitos transindividuais, o extenso cabedal de medidas extrajudiciais ao seu dispor e a inegável especialização técnica e oportunidades investigativas de que gozam seus membros pode, na qualidade de substituto processual de um quadrante popular lesado ou de maneira inibitória, constituir-se como um aliado inestimável à mitigação das nas disputas jurisdicionais entre os litigantes.

2.2 A especialização do Ministério Público e a efetividade extrajudicial

As análises até aqui conduzidas revelam a vocação eminentemente democrática do Ministério Público (MACHADO, 2000), convertendo-o, sobretudo com o advento da Carta Constitucional de 1988, ao posto de autêntico guardião da sociedade civil. E é a partir desta mesma configuração institucional que se extrai da atuação ministerial um agente imprescindível à consecução do acesso à ordem jurídica justa.

Para tanto, impõe revolvermos à terceira onda reformatória do direito-garantia ao acesso à justiça, voltada a “um novo enfoque de acesso à justiça”, visionada por Cappelletti e Garth (1988, p. 67-73). Os autores em apreço vislumbraram, em sua célebre obra, a ascensão de uma terceira onda renovatória, não mais limitada à aspectos específicos da legislação processual e da forma de representação nos autos, e com amplo potencial de mudança na ciência processual

moderna. O fulcro das reformas estaria sediado na implementação de um sistema de “instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos” aptos para a processar disputas, mas, também, prevenir a escalada destas nas sociedades contemporâneas.

Em síntese, a ideia de uma corrente terciária de transformações no âmbito dos institutos dedicados acesso à justiça requer contornos holísticos, isto é, uma tônica que envolve globalmente o ordenamento jurídico, sob o objetivo de ofertar aos seus destinatários mecanismos procedimentais efetivos quando do exercício dos direitos recém consagrados pela primeira e segunda onda de reformas. Este prisma se associa intimamente à advertência de Galanter (1974, p. 137) a respeito da inconsistente correspondência entre as “vitórias simbólicas” – compreendidas como avanços legislativos ao acesso à justiça – e a redistribuição efetiva das condições materiais de exercício destes direitos.

Estabelecido isso, se o descompasso aferido entre os polos de uma demanda processual compõe um obstáculo inabalável quando “atacado” por um único front institucional de combate – a exemplo da tentativa de equalização dos disputantes pelo Judiciário, faz-se crescente a necessidade de implementar mecanismos que atuam de modo convergente, num sistema coeso e cíclico de intervenções, a fim de diminuir, em cada etapa do processo trifásico de identificação do dano jurídico, responsabilização e reivindicação (ABEL; FELSTINER; SARAT, 1980), os abismos que afrontam o acesso à justiça.

A estruturação do Ministério Público, tal como é concebida hoje, atende, justamente, a tais desígnios, extraprocessual ou judicialmente. O incremento de suas atribuições, capitaneada pela Lei das Ações Cíveis Públicas (Lei nº. 7.347/85) e sucedida pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional – a exemplo da Lei 7.853/89; 8.069/90 (CDC); 10.741/2003; dentre outras –, manifesta um esforço legislativo destinado a arquitetar uma entidade pública capaz de atuar em caráter resolutivo e postulatório na defesa de direitos e garantias sensíveis à sociedade. Proceder em benefício dos setores sociais vulnerabilizados e dos direitos comungados pelo corpo social representa a influência desta perspectiva holística sobre o acesso à justiça, porquanto fundada na premissa de que o caráter excepcional de certas demandas e as dificuldades inerentes à tutela individualizada dos direitos e garantias transindividuais requer a participação de um órgão informado, técnico, autônomo e vocacionado pelos interesses democráticos, para que se promova, em maior grau, a concretização do patrimônio jurídico.

Convém ressaltar, dessa maneira, que aglutinação de um novo núcleo de práticas transformadoras ao agente ministerial é reflexo do movimento translativo operado por esta instituição – e do Poder Legislativo, ao trata-lo –, que, numa tomada de consciência democrática, migra da sociedade política para a sociedade civil (GOULART, 2001, p. 10). Sua

conversão jamais será plena, contudo, caso tais mudanças não sejam correlatas ao estreitamento do Ministério Público e suas aptidões resolutivas. Distintamente do padrão demandista, que atualmente constitui a feição predominante de seus serviços, voltados à condição de mero agente processual – seja no âmbito criminal, civil individual ou do direito coletivo –, um *parquet* resolutivo preza pela gestão extraprocessual e, portanto, direta dos conflitos atinentes aos interesses comuns da população e os direitos de ordem transindividual.

Não por outra razão, Marcelo Pedroso Goulart (2001), possivelmente o maior teórico sobre o novel Ministério Público brasileiro, aduz a respeito da incompatibilidade entre a tutela da cidadania e sua busca por intermédio exclusivo das dependências jurisdicionais. Encarar a eleição da via processual como única habilitada a fornecer uma resposta satisfatória às exigências de uma vida coletiva – e política – ativa, autônoma e integral, implica em insistir num equívoco que, até o presente momento, tem ensejado lacunas à violação massiva de direitos e garantias sociais, além do patrimônio jurídico fundamental individual – a exemplo da tragédia da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho – MG, a ser melhor tratado em subcapítulo próprio.

São diversas as razões que levam o célebre autor a sedimentar esta afirmativa em suas considerações acerca de um modelo de intervenção resolutiva do agente ministerial. Dentre as centrais, pode-se mencionar, sinteticamente, a má resolução de demandas de natureza transindividual pelo Poder Judiciário. A falta de harmonia entre os pareceres jurisdicionais que encerram as demandas coletivas, a carga jurídico-social acostada à Constituição Federal e as necessidades concretas dos estratos sociais representados em tais demandas se explica, em parte, pela manutenção de uma estrutura processual moldada à luz dos pleitos individuais bilaterais, além da maneira como a representação extraordinária, permitida aos substitutos processuais – Ministério Público incluso –, se projeta nos autos, impedimento a participação direta dos titulares lesados (GARCIA, 2021, p. 12).

Pode-se lançar mão de outros fatores atados ao manuseio do direito material apenas dentro dos limites do Judiciário, que acabam por impactá-lo negativamente. Dessa maneira, em consonância à exposição sediada no capítulo primeiro deste trabalho, os(as) litigantes habituais não apenas usufruem de canais de influência – das mais diversas – capazes de criar um ambiente favorável ao estabelecimento de pareceres jurisprudenciais que lhes sejam favoráveis, como estudos também têm apontado para a obtenção atípica de decisões benéficas às entidades que mais litigam no Brasil, em casos paradigmáticos (ASPERTI *et al.*, 2019, p. 18 e 19).

Ainda, Goulart elucida que manutenção da faceta preponderantemente demandista do *parquet*, olvidando-se de sua vertente resolutiva, relega ao plano da ineficácia a inteligência de

ferramentas extraprocessuais postas ao seu dispor, vez que os procedimentos administrativos e a capacidade investigativa de que dispõe passam a constituir uma simples etapa mecanizada rumo à judicialização (GOULART, 2001, p. 28). Por isso, interpretar a responsabilidade do Ministério Público na promoção do princípio-garantia ao acesso à justiça e do projeto constitucional democrático enquanto restrita – e adstrita – ao Judiciário, importa em enxergá-lo às luzes de uma perspectiva reducionista.

A cidadania, a sociedade e seus anseios por justiça não se fazem presentes, tão-só, na seara ocupada pela jurisdição estatal. Pelo contrário, é no ambiente externo aos autos que o Direito ganha sentido e que, por conseguinte, os contornos de uma condição cidadã plena podem se desabrochar ou serem limitados, corroídos. Seria um contrassenso, diante dessa essência incontornável à justiça, contemplar o ofício ministerial – que se volta justamente à máxima ampliação democrática, à proteção da ordem jurídica e aos interesses transindividuais e individuais indisponíveis – apartado de suas aptidões e deveres resolutivos.

Nesse sentido, Marcelo Zenkner nos elucida que:

Se o mister dos membros da Instituição é público, cabe-lhes zelar pelo efetivo respeito aos poderes públicos, aos serviços de relevância pública e aos direitos assegurados pela Constituição da República, devendo, para tanto, promover todas as medidas necessárias, não apenas no plano judicial como também no extrajudicial, evitando, se possível for, até mesmo o ajuizamento de ações. (ZENKNER, 2006, p. 63)

Hugo Nigro Mazzilli também postula nesse sentido:

Destinado constitucionalmente à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público tanto tem a *iniciativa* de algumas ações, como a *intervenção* noutras tantas delas.

Longe, porém, de um papel apenas destinado a colaborar com a prestação jurisdicional do Estado seja como órgão agente, seja como órgão interveniente, o ofício do Ministério Público desenvolve-se também na esfera extrajudicial, até mesmo numa atividade cautelar, ora com o fim de preparar a propositura de ações de sua iniciativa, ora para compor interesses *inter volentes* e até obviar o acesso à jurisdição. (MAZZILLI, 1998, p. 7-8)

Ao Ministério Público, portanto, incumbe o dever de articular a integralidade do instrumental jurídico e administrativo, processual e extraprocessual, colocado à sua disposição. A satisfação dessa tarefa, tal qual da ordem jurídica justa, somente se concretiza na medida em que a tutela jurisdicional efetiva também é acompanhada de estratégias extrajudiciais de prevenção e métodos alternativos de solução de disputas. Um ordenamento que preencha satisfatoriamente estas 3 dimensões estará inclinado, ao menos em sua base de resolução de conflitos, à realização do acesso à ordem jurídica justa.

2.2.1 O Ministério Público enquanto agente especializado e a promoção do acesso à justiça

Efetuada essas considerações, a constante especialização do Ministério Público de acordo com objetos temáticos integra uma etapa imprescindível à consolidação desta instituição, em suas vertentes demandista e resolutive. Isto, porque sua capacidade técnica, investigativa e informacional será constantemente desafiada quando da gestão de disputas com alto grau de complexidade, tornadas mais comuns com o potencial de inovação tecnológica contemporâneo e, com este, o caráter multifacetado de seus impactos.

A captação dos prejuízos incutidos à coletividade ou ao patrimônio fundamental individual se fará possível, nesse sentido, caso tecnicamente habilitadas as instituições ministeriais e seus respectivos quadros funcionais para aferir – e inferir – os pontos de tangência – ou mesmo sobreposição – entre os distintos ramos do Direito e a vida em comunidade. Assim, uma demanda eminentemente consumerista pode ter conexão intrínseca ao direito ambiental e administrativo, causando, ilustrativamente, impactos não apenas dentro dos limites do negócio jurídico celebrado entre eventual prestador ou fornecedor e a parte consumidora, mas também aos recursos naturais essenciais à manutenção da vida e na forma como o Estado presta serviços de caráter público.

Atentar à formatação interdisciplinar dos danos de natureza transindividual nos permite vislumbrar na constante formação dos membros integrantes do *parquet* um dever inarredável à garantia de uma ordem jurídica justa. Dever este assemelhado, pois, a um dos dados elementares apontados por Watanabe (2019, p. 10) à conformação de um ordenamento justo, mormente: “o direito [...] à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País;”.

Diante disto, importa dar espaço a uma pertinente crítica gestada na doutrina, acerca do saber especializado. Face ao recorrente uso demasiadamente utilitarista dos institutos legais, administrativos e processuais, Antônio Alberto Machado (2000) versa a respeito dos problemas associados à projeção de um conhecimento especializado – leia-se, restrito a um campo delimitado do conhecimento –, apontando para o unidimensionalismo do saber jurídico como fonte de uma compreensão do Direito puramente formalista, objetivada na mera instrumentalização de técnicas decisórias e de controle. Uma interpretação normativa, nestes termos, remete à concepção do sistema jurídico enquanto um espaço hermético e auto-validado, sem, pois, a carga axiológica que imbui seus escopos e pauta sua gestão cotidiana.

Machado assevera que:

[...] a formação unidimensional do jurista, transformado apenas num técnico em leis e num *expert* em procedimentos, sem consciência política crítica, deu-se especialmente por causa da substituição da razão iluminista pela razão tecnológica na base de sua gênese cultural. (MACHADO, 2000, p. 130-131)

Em nada obstante à especialização do Ministério Público conforme quadrantes temáticos do Direito – sem, todavia, dispensar de uma correlata formação interrelacionada aos outros campos científicos, filosóficos e políticos, incluindo-se, nestes, os outros campos da ciência jurídica –, as relevantes críticas erigidas por Machado não se direcionam ao objeto de análises do presente trabalho. Sentido contrário, as propostas do autor caminham em defesa de uma indispensável formação interdisciplinar dos agentes ministeriais, munidos de um arsenal científico, crítico e filosófico-político voltado a uma apreensão mais completa da realidade e, pois, da expressão valorativa do ordenamento jurídico e os elementos integrantes de uma determinada disputa.

Superada a ressalva acima, a especialização técnica do Ministério Público possui outra função primordial na tutela dos interesses transindividuais e individuais indisponíveis, que é a de, na condição de legitimado extraordinário ou de *custos legis*, fazer frente às vantagens processuais auferidas por litigantes de caráter habitual, cujos recursos técnicos e informacionais reinam sobre porção majoritária das partes que, eventualmente, recorrem aos serviços jurisdicionais. Os estudos conduzidos ao capítulo inaugural revelaram, sob especial guarida de Galanter (1974), que a gama de benefícios experimentados pelos *repeat players*, em meio às relações jurídico-processuais díspares, é ampla a ponto de afastar os reflexos niveladores que a constituição de um procurador poderia ensejar.

Ao se considerar essa categoria de usuários do Judiciário, sabe-se habitualidade com que enfrentam demandas processuais que versam a respeito dos mesmos objetos – como se pode exemplificar pelas instituições financeiras e a espécie de litígio por estas antecipada – e que suas partes contendoras fazem o uso ocasional do sistema de justiça. Ainda, tem-se conhecimento de que, estas (*one-shotters*), em virtude do caráter esporádico de sua participação em juízo e da contratação de serviços – quando contratados – advocatícios para a resolução de uma única demanda, não estão amparadas por estratégias com um amplo grau de otimização à pretensão formalizada ou a profissionais cujo escopo de atuação se restrinja, tão-só, àquela espécie de demanda. Isto, porque, como visto, a lapidação das estratégias processuais está comumente associada à duração do vínculo contratual entre representante e parte representada (GALANTER, 1974) – isto é, a um número múltiplo de demandas, e não em sede de

contratações casuísticas –, e, além disto, a dedicação advocatícia exclusiva a um objeto temático é constitui a exceção, vez que depende de um nicho restrito de pessoas que almejam dispor de montas consideráveis, a fim de se contratar um escritório ou representante com alto grau de especialização.

Com base nisso, a garantia da intervenção ministerial nas hipóteses de violação do patrimônio jurídico coletivo e difuso, por intermédio de suas repartições¹⁰ seccionadas conforme eixos temáticos – Promotorias Cíveis; Criminais; do Meio Ambiente; do Consumo; etc. – é responsável por incorporar à pretensão, articulada em prol das pessoas vitimadas, um leque de aptidões amplamente desenvolvidas, atinentes aos aspectos estratégicos, técnicos, informacionais, científicos e, por que não, culturais e sociais que envolvem o litígio.

As Promotorias temáticas trazem, ademais, uma lógica de proximidade para com a realidade e população local, tornando-as cientes das peculiaridades que envolvem as disputas sediadas na comarca de sua abrangência – comungando dos fundamentos lógicos que impõem a obrigatoriedade do(a) magistrado(a) em morar na comarca em que atua¹¹. Este fato viabiliza uma melhor adaptação dos instrumentos postos à disposição dos agentes ministeriais, cuja aplicabilidade será lapidada conforme indícios de efetividade, ante às circunstâncias concretas. Por meio da experiência acumulada dos agentes, ter-se-á uma maior previsibilidade das atividades, empreendimentos e políticas que exponham, de modo recorrente, o arcabouço transindividual e individual indisponível ao risco. Concomitantemente, será possível filtrar dentre as intervenções extrajudiciais aquelas que propiciaram resultados positivos, negativos ou nulos, à égide do escopo inibitório – leia-se, resolutivo – do Ministério Público.

Em essência, a presença de promotorias especializadas, quando administram adequadamente os mecanismos extraprocessuais disponibilizados em lei e conferem à população local um espaço de participação ativa, projeta uma forma de intervenção alicerçada no planejamento, inovação, prevenção, formação técnica constante e, ainda, na intersetorialidade e gestão de resultados (SILVA, 2018, p. 124-125). Condições institucionais estas indispensáveis para a plena estruturação de uma ótica holística do acesso à justiça, e como

¹⁰ A Lei Orgânica do Ministério Público (BRASIL, 1993) estabelece expressamente, acerca das Promotorias de Justiça, em seu art. 23, *caput* e §1º: “As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público com pelo menos um cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas pela Lei Orgânica. § 1º As Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas”.

¹¹ Institui o art. 93, VII, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL) que: “Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...] VII – o juiz titular residirá na respectiva comarca, salvo autorização do tribunal”. Observa-se, paralelamente, a previsão deste dever no bojo da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, mais especificamente sob seu art. 35, V.

sua efetivação depende da coesão entre as dimensões jurisdicional, extraprocessual, político e administrativo.

Consonantemente, Mazzilli (1998), atento à concepção de um Ministério Público integrado à sociedade civil enquanto vínculo propulsor do acesso à justiça, propõe a implementação de “promotores de Justiça ouvidores” (1998, p. 90-94), haja vista que a tutela dos direitos fundamentais pressupõe que o público venha a ser devidamente atendido. Estabelecer promotorias especializadas em ouvir a coletividade não implica, de modo algum, que estas sejam acometidas por carências instrumentais ou por uma restrição de suas atividades. Pelo contrário, aduz o estudioso em destaque que não apenas estariam tais entidades em pleno gozo das prerrogativas e atribuições ordinariamente distribuídas às promotorias, como estariam mais aparelhadas “para exercerem toda a gama de atribuições que as leis conferem ao Ministério Público e que sejam decorrentes da sua função” (1998, p. 92).

A respeito das promotorias, Mazzili também elucubra sobre seus arranjos infraestruturais e a prejudicialidade de uma atuação sobreposta entre membros ministeriais, quando da presença de mais de um promotor por eixo temático, em cada comarca (1998, p. 183-186). As críticas tecidas pelo autor à disposição organizacional das promotorias têm como plano de fundo a finalidade de assegurar: efetividade aos serviços *parquet*, com a presença de um quadro funcional técnico completo, para cada promotoria; facilitar a disseminação de informações que atinam às promotorias, havendo, pois, uma maior conscientização do público acerca da autoridade competente por cada matéria; e, por último, um alinhamento profundo das diretrizes políticas e jurídicas seguidas em determinada comarca que, em sintonia as particularidades locais, garante que a performance ministerial se dará de forma coesa e ordenada.

Distintamente do vislumbrado nesse modelo institucional, Mazzilli assenta que, a despeito da presença de orientações gerais que visam conformar a atividade do Ministério Público em escala local, a independência funcional permite, em síntese, que os membros da promotoria atuem sem uma vinculação concreta, elemento este prejudicial à consolidação de uma estratégia única e delimitada de atuação, por ramificação ministerial. Aqui, fazem-se perceptíveis algumas das problemáticas associadas à multiplicidade de agentes encarregados da mesma função ministerial especializada. Afinal, intervenções institucionais destituídas de coesão entre si interferem diretamente na proteção dos direitos e garantias fundamentais e na proteção do patrimônio jurídico transindividual. Por conseguinte, prejudicado um dos fronts de estímulo ao acesso à ordem jurídica justa.

Goulart (2009, 164-165), por seu turno, se soma aos questionamentos formulados por Mazzilli, no que se refere à baixa aderência do Ministério Público a uma estratégia operacional coordenada. De acordo com o promotor, a ascensão dos interesses difusos não mais se sintoniza ao modelo de distribuição espacial do *parquet* subsidiado em comarcas, dado os óbices à conservação da unidade institucional, que, por sua vez, intentam contra sua efetividade. O escritor preceitua que sua ocupação espacial deveria perpassar por um reescalonamento, sob o intuito de aparelha-la à amplitude dos direitos transindividuais e, por consequência, oferecer um tratamento proporcional às reivindicações desta categoria jurídica. Para remediar essa problemática, sugere Goulart o aperfeiçoamento do sistema que congloba setores macro e microrregionalizados das Promotorias de Justiça. Com isto, o Ministério Público não se despojaria das propriedades benéficas que imbuem um atendimento local e emancipatório, nem sacrificaria as benesses de atividades especializadas coordenadas a nível regional.

Essas iniciativas já se fazem presentes em determinados estados e têm angariado um saldo positivo, demonstrando que há espaço para se pensar modos distintos de distribuição espacial do Ministério Público, capaz de congrega ambos os padrões operacionais. Ilustrativamente, têm-se Promotorias de Justiça do Meio Ambiente dispostas conforme ecossistemas e bacias hidrográficas, Promotorias de Justiça voltadas a tratar de conflitos fundiários e agrários, dentre outras experiências macrorregionais. Quanto às microrregionalizadas, podem-se mencionar as Promotorias de Justiça da Comunidade, encarregadas de prover – ao menos em tese – instrumentos emancipatórios aos quadrantes sociais afligidos por segregações territoriais e socioeconômicas. A repartição ministerial segundo critérios macro e microrregionais estaria, pois, atrelada, no primeiro caso, às especialidades temáticas, e, no segundo, às atividades de conteúdo genérico e abrangente.

Insta declarar que, transpassada mais de uma década das avaliações conduzidas por Goulart relativamente à estratificação espacial do Ministério Público, o teórico mantém seu entendimento (2021, p. 179-181) referente à incompatibilidade de uma gestão atomizada e a defesa dos direitos transindividuais. Para além dos pontos tangenciados acima, o cerne desta desconexão residiria: (I) na cumulatividade das tarefas atribuídas aos membros do *parquet* microrregionalizado, que frustra o tempo viável para que a autoridade se aprofunde em temas especializados e de alta complexidade; (II) na fragmentariedade do ofício, desempenhado isoladamente, feição esta que limita o loco de repercussão das medidas adotadas às fronteiras da comarca, a despeito da extensão territorial completa do problema tratado – capaz de, habitualmente, abranger diversos territórios e regiões. O isolacionismo também contribui para a formação de profissionais com uma espécie de autonomia deletéria à instituição e ao manejo

de operações coordenadas e complementares; e (III) a proeminência da vertente demandista, como via identificada para o rápido encaminhamento das disputas levadas à competência da entidade ministerial, em prejuízo da exploração de alternativas extrajudiciais e, pois, de uma prática célere, econômica e integrada do Direito.

Transpassadas as objeções doutrinárias ao modelo organizacional vigente do Ministério Público, e, a despeito da configuração territorial que se mostre mais otimizada à tutela dos direitos individuais indisponíveis e dos direitos difusos e coletivos, prevalece a imprescindibilidade das intervenções ministeriais especializadas como ferramenta de estímulo e efetivação do acesso à justiça. Suas atividades permitem mitigar, extra e judicialmente, as discrepâncias técnicas, informacionais e jurídicas que se apresentam nas relações entre titulares de direitos indisponíveis e transindividuais violados e seus agentes infratores. Não menos importante, possibilitam o manejo de providências preventivas, conferindo longevidade ao bem-estar coletivo e eficácia aos métodos extraprocessuais de resolução de conflitos, estando esta vantagem vinculada, a longo prazo, à desocupação do Poder Judiciário por litígios passíveis de resolução antes mesmo da incidência do dano que o engendrou.

2.2.2 Os instrumentos administrativos dispostos ao Ministério Público e sua articulação com ímpeto resolutivo

Antes de adentrar no bojo das análises a que se referem o presente tópico, oportuniza-se realizar uma consideração inicial: não se busca, por meio deste, exaurir os dispositivos administrativos garantidos, em lei, ao ente ministerial, nem se pretende trazer uma análise integral sobre tais instrumentos, porquanto não compõem os objetivos traçados para o trabalho. O que se pretende é concatenar as principais medidas administrativas desfrutadas pelo *parquet* que sejam capazes de surtir efeitos inibitórios, investigativos, integrativos – população e instituição – e corretivos, propiciando, por corolário lógico, avanços na consolidação de uma ordem jurídica justa.

Dito isto, o emprego de técnicas administrativas de prevenção, gestão e solução de conflitos devem estar situados dentre os principais escopos institucionais a serem atingidos pelo Ministério Público. Estabelecê-las no campo das metas a serem cumpridas pelo agente ministerial significa, em síntese, a alocar recursos para uma tutela mais efetiva que a instaurada após o evento danoso e, portanto, alinhada à concepção de um Estado Democrático de Direito. Delegar o foco de suas atividades tão-somente às tutelas de natureza indenizatória ou punitiva

implica reconhecer a inabilidade do aparato público em dar concretude ao ideário constitucional de uma sociedade justa, democrática e regada pelo bem-estar comum. Ora, se, como expõe Sarlet (2018, p. 63), os direitos e garantias fundamentais tornaram-se a própria razão de existência e legitimidade do Estado Democrático de Direito, maculá-los reiteradamente conduz logicamente à constatação de que este, ou inexistente, ou é inefetivo.

Por esse motivo, atribuir prioridade à faceta preventiva do exercício ministerial exprime maior consonância entre as tarefas imputadas ao *parquet* e os sustentáculos da ordem jurídica vigente. Não apenas em função da inibição do dano, responsável por perpetuar a incolumidade do plano individual e social de direitos, mas porque a própria persecução deste *modus operandi* está condicionada à oitiva, ao manejo e à satisfação das queixas enunciadas pela população.

Segundo Gregório de Assagra de Almeida (2014, p. 88), o advento constitucional de 1988 inaugurou o processo de construção de um “quinto grande momento histórico” do Ministério Público e que, dada a versatilidade legalmente consagrada às suas atividades – haja vista a vastidão de instrumentos processuais e extraprocessuais estabelecidos, a garantia da independência funcional e os desígnios que lhe foram atribuídos –, os únicos fatores impeditivos seriam de ordem cultural e científica – ambos estritamente relacionados à mentalidade e formação de seus membros.

Sob esse prisma, tem-se por inexorável a existência de um movimento gradativo e persistente de enraizamento desta nova formatação interventiva, pautada pelo correto e extenso uso – respeitados os parâmetros e garantias legais – dos dispositivos alternativos à via processual, evitando-se, assim, os percalços subjacentes ao ajuizamento formal de demandas, tais como: a morosidade; o dispêndio logístico e financeiro; o desincentivo à participação democrática; e tutela paliativa dos danos já concebidos, potencialmente irreparáveis.

Nessa toada, em concordância às ressalvas de Milaré acerca do caráter irreparável do dano ambiental, Almeida também destaca que a tutela jurídica subsequente ao dano é, sempre, uma versão precária daquela possibilitada pela via preventiva. Leciona o escrito, a esse respeito:

Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação in natura. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/88). (ALMEIDA, 2014, p. 23)

Cumpre, à luz desta breve exposição, reportarmo-nos aos principais procedimentos usufruídos pelo Ministério Público, a fim de propiciar o cumprimento de suas finalidades constitucionais e, conseqüentemente, o alargamento do acesso à justiça.

2.2.2.1 O inquérito civil e sua força inibitória

Dedicar-se-á, inicialmente, ao inquérito civil, procedimento eminentemente investigativo, consubstanciado por uma avaliação técnica, a partir dos fatos apurados, quanto à ocorrência de determinado dano – além de sua extensão, causas e possíveis responsáveis – ou omissão ilícita. Mazzilli o conceitua, oportunamente, enquanto:

[...] investigação administrativa prévia, presidiada pelo Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública. De forma subsidiária, o inquérito civil também se presta para colher elementos que permitam a tomada de compromissos de ajustamento ou realização de audiências públicas e emissão de recomendações pelo Ministério Público. (MAZZILLI, 2000, p. 53)

Remete-se, paralelamente, à Resolução nº. 23 de 2007¹², elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que prescreve:

Art. 1º O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. (CNMP, 2007)

A redação originalmente albergada na Lei 7.347/85, por sua vez, restringia – assim como o fazia com o objeto das ações civis públicas – a instauração do inquérito civil às hipóteses taxativamente discriminadas de tutela dos interesses transindividuais, mormente: o meio ambiente; o consumo; e o patrimônio cultural. Entretanto, com a abertura proporcionada pela legislação extravagante e a Carta Magna, os inquéritos se prestam a investigar toda e qualquer lesão que justifique a propositura da ação civil pública, pelo *parquet*.

Por intermédio deste instrumento de competência exclusiva do Ministério Público – demais entidades extraordinariamente legitimadas à propositura das ações civis públicas não podem angariar elementos de convicção a partir desta ferramenta –, busca-se averiguar se há respaldo fático suficiente ao protocolo de uma ação civil pública, não comportando, no entanto: medidas punitivas; decisórias acerca dos interesses envolvidos; nem a criação ou extinção de direitos. Repisa-se, ainda, que o inquérito civil é um procedimento – e, não, processo –

¹² CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº. 23, de 17 de setembro de 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao-0232.pdf>. Acesso em: 16 de out. 2023.

administrativo, e, por isso, não se rege pelo contraditório, detendo essência proeminentemente inquisitorial (MAZZILLI, 2000, p. 57).

A natureza inquisitorial do inquérito civil, a despeito de reservar um grau de discricionariedade indesejada, não permite instaurá-lo, nem seu trâmite e possível arquivamento, senão segundo critérios regulados em lei. Explica Mazzilli:

Não é o inquérito civil procedimento contraditório; ressaltem-se nele, antes, sua informalidade. Não há rigores nem exigências em se colher uma prova antes de outra, ou fazer esta diligência antes daquela perícia, o que não quer dizer, porém, não esteja submetida a rigoroso sistema de legalidade, que inclui controle de instauração, tramitação e arquivamento.

[...]

É certo que, sob o aspecto estritamente jurídico, ninguém se presume culpado só pelo fato de estar sendo apurada sua eventual participação em fatos potencialmente ilícitos; entretanto, na esfera prática, uma investigação descabida não raro provoca danos de difíceis mensuração e reparação para quem é investigado, seja uma pessoa física ou até mesmo uma empresa.

[...]

Eventuais ilegalidades, entretanto, podem de fato ocorrer no inquérito civil, especialmente na sua instauração (por falta de justa causa, p.ex.) e na sua instrução (com determinação irregular de conduções coercitivas, requisições ilícitas, indevida quebra do sigilo legal de informações, por vezes gratuita violação à privacidade dos investigados etc.). (MAZZILLI, 2000, p. 55-66)

A deflagração de inquéritos movidos por patentes ilegalidades, por certo, não podem ser justificadas por uma remissão abstrata à tutela do arcabouço jurídico difuso, coletivo e individual indisponível, sendo basilar o preenchimento das hipóteses legais autorizativas. Prática contrária ensejaria, afora os deletérios danos às garantias individuais e à confiança na agência ministerial, o desvirtuamento desta face às finalidades que lhes foram investidas ao vértice do ordenamento jurídico nacional.

Afastados os procedimentos cuja regularidade é afetada pelo desvio de suas diretrizes legais, as investigações conduzidas no bojo dos inquéritos civis poderão influir em eventual ação proposta, subsidiariamente, na qualidade de elementos de convicção. O fato de ser gerado por um órgão público, com a participação de peritos, permite seu valor relativo como prova, mas que cederá espaço para aquelas produzidas em juízo e mediante o efetivo contraditório, apenas servindo ao reforço da convicção formada pela autoridade judicial.

Estabelecidos os contornos gerais o inquérito civil, importa remetermo-nos aos seus efeitos extraprocessuais, que têm o condão de corroborar para a solução direta das disputas. Outrossim, nos embates sediados na ramificação cível do Direito, tem-se que este instrumento, bem como os demais procedimentos administrativos, não devem permanecer adstritos à jurisdicionalização, a fim de contribuir para a tutela dos interesses transindividuais. Reporta-se, aqui, à possibilidade de se chegar, a partir da coleta acurada de informações, a soluções

negociadas entre o Ministério Público e o agente em situação de irregularidade ou que tenha causado danos de alguma sorte. Assumir esta orientação institucional, pretendendo a pacificação célere e não jurisdicionada dos embates sociais, posiciona o Ministério Público na busca pela máxima exploração de suas ferramentas jurídicas que, somente quando esgotadas, devem encaminhar-se ao espaço judicial (GOULART, 2001, p. 29).

Agir em conformidade a tais preceitos implica em fazer uso do inquérito civil sem que este se restrinja à função de etapa preparatória das ações civis públicas, ao passo que é possível extrair deste dispositivo funcionalidades de dimensão extraprocessual e que, portanto, podem contribuir para a composição do conflito, sem recorrer aos desgastes, dispêndios e longos trâmites que permeiam a jurisdição. Almejando conferir maior tangibilidade, pode-se ilustrar esta forma de atuação quando, admitam as circunstâncias concretas, os inquéritos desabrocham na propositura e respectivo aceite do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou, ainda, quando são expedidas recomendações ao Poder Público, que as acata e cessa a fonte das violações ou riscos criados para a população.

Há de se considerar que a simples instauração do procedimento em apreço pode, por si só, estimular a correição das práticas antes desempenhadas em afronta aos direitos difusos e coletivos ou individuais indisponíveis, tanto para os agentes privados, quanto para a Administração Pública. A certeza de que as investigações promovidas detêm aptidão técnica para identificar atos infracionais e indícios da responsabilidade, e que tais análises, por seu turno, poderão ensejar a formalização de uma ação civil pública, por vezes é suficiente para selar seu zelo e respeito para com a coletividade e o patrimônio jurídico fundamental.

Nesse sentido, leciona Monfredinho, com pertinência, que aceções constringidas acerca das funcionalidades dos inquéritos civis:

[...] restringem a finalidade deste relevante instrumento, o qual pode lograr solver o fato investigado dispensando utilizar-se das vias judiciais.

[...]

Frise-se, ainda, que é possível que a mera instauração do Inquérito Civil seja suficiente para a solução de um conflito, pois, em alguns casos, poderá, pela simples publicização, conduzir o investigado a amoldar sua conduta aos direitos tutelados pelo Ministério Público. O instrumento pode, portanto, ensejar a resolução do entrave com o simples recebimento da portaria inaugural pelo investigado. (MONFREDINHO, 2015, p. 29)

Isto posto, o inquérito civil atende às ações civis públicas – embora dispensável para tal finalidade –, na medida que, ao congrega elementos suficientes de convicção, poderá servir de base para sua propositura. Atende, também, às intervenções inibitórias do Ministério Público, ao passo que viabiliza a expedição de recomendações ou Termos de Ajustamento de Conduta

(TACs), além de servir, indiretamente, como advertência simbólica aos empreendimentos e práticas geridas irregularmente. Esses caracteres permitem uma maior consecução dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, porquanto prescindem da jurisdição para tutelá-los e conferem celeridade à pacificação dos litígios.

Disto, aferem-se as contribuições deste procedimento administrativo à promoção do acesso à justiça, sobretudo por suscitar um local relevante para produção probatória, mediante o emprego de recursos e profissionais especializados e por expressar essência eminentemente preventiva, mantendo a incolumidade dos direitos titularizados pela população.

2.2.2.2 O Termo de Ajustamento de Conduta e seu potencial resolutivo

O Termo de Ajustamento de Conduta sacramenta a composição – e não “autocomposição”, como assevera Milaré (2015, p. 1456), por força da indisponibilidade do direito substancial controvertido e da inabilidade do compromissário em negociar os termos do ajuste – no espectro de providências adotáveis pelo Ministério Público. Uma vez preenchidos os requisitos normativamente estipulados e havendo sua propositura pelo *parquet* ao investigado ou réu, poderá o destinatário desta alternativa amistosa optar por sua celebração, anuindo com os termos redigidos pela instituição ministerial.

Instrumento de caráter consensual, poderá ser proposto e celebrado a qualquer momento, incluindo-se na própria constância do inquérito civil ou, mesmo, após formalizada ação civil pública contra o investigado. Apesar de consensual, esse caractere não implica a natureza contratual comumente notada no Direito Civil, não dispondo o destinatário do Termo de Ajustamento de Conduta do condão de negociar as cláusulas redigidas – embora seja possível revisá-las durante seu cumprimento –, limitando-se sua manifestação à simples concordância ou declínio ao instrumento. Não se admite, também, ao órgão público que transija relativamente a quaisquer direitos materiais, porquanto estes integram o patrimônio jurídico dos indivíduos tutelados, não havendo titularidade do Ministério Público ou demais entidades públicas capazes de propô-lo. Assenta Mazzilli, consonantemente:

Trata-se, antes, de concessão unilateral do causador do dano, que acede em ajustar sua conduta às exigências legais, sem que o órgão público que toma seu compromisso esteja a transigir em qualquer questão ligada ao direito material, até porque não o poderia fazer, já que, em matéria de interesses transindividuais, o órgão público legitimado e o Estado não são titulares do direito lesado.

[...] temos o compromisso único e exclusivo do causador do dano (compromitente), que acede voluntariamente em ajustar sua conduta de modo a submetê-la às exigências legais, sob cominações ajustadas no próprio termo (objeto). (MAZZILLI, 2000, p. 362)

O estreitamento dos direitos negociais exercitáveis impõe-se em virtude da própria destinação do Termo de Ajustamento de Conduta, que almeja obter um núcleo mínimo de responsabilidades do agente infrator. À luz disto, não cabe afirmar que a celebração dos TACs livra os compromissários de outros deveres e obrigações, suscitadas a partir de suas práticas deletérias, constituindo-se o compromisso, apenas, como parâmetro mínimo de responsabilização do agente, e não sua máxima expressão (MAZZILLI, 2000, p. 385).

Já de início, faz-se perceptível a utilidade desta medida autocompositiva à ampliação do acesso das comunidades atingidas ou expostas a risco à justiça. Por se caracterizar como título executivo extrajudicial – qualificação expressa contida ao art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85 (BRASIL), a entidade tomadora do compromisso possuirá em mãos um documento apto a obrigar a execução da obrigação indenizatória, de fazer ou não fazer, estando seu cumprimento situado sob a vigília do órgão propositor do TAC. Em relação ao dever fiscalizatório do agente ministerial, quando da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta por um agente colegitimado, que não o Ministério Público, este detém o dever de, defrontado com indícios de omissão da instituição pública celebradora, atuar com ímpeto fiscalizatório. Tal entendimento foi pacificado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, em sua Súmula n.º 4¹³, que, em conformidade à destinação fiscal do ofício ministerial, implementa um mecanismo de contenção para eventuais falhas nos deveres outorgados às entidades colegitimadas.

Há, portanto, uma robusta ossatura que visa resguardar a efetividade e escoreito cumprimento do ajuste de conduta compromissado, a ser minuciosamente averiguado, enquanto medida de tutela dos interesses coletivos. Os TACs agregam, ainda, outros aspectos positivos à tutela coletiva e difusa, em especial ao tratar da promoção do acesso à justiça. Isto, porque, como mencionado, o comprometimento da parte infratora em subsumir seu comportamento às diretrizes legais, além de propiciar o saneamento das irregularidades que maculam sua gestão – privada ou pública – e cessar a perpetuidade dos riscos e danos proibidos, fixa um patamar mínimo das responsabilidades imputadas aos causadores do ilícito. Ou seja, admite-se que o Ministério Público ou outros órgãos públicos colegitimados e o investigado ou réu transijam, sem que isso impeça os estratos sociais atingidos de moverem, concomitantemente, outra ação

¹³ Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/sumulas-conselho-superior>. Acesso em: 16 out. 2023.

coletiva e sem que acarrete a concessão de quaisquer direitos materiais de que são titulares as partes vitimadas (MAZZILLI, 2000, p. 382-385).

Entretanto, o manejo destas medidas substitutivas à persecução da penalidade somente é provido de sentido na proporção em que tem a celeridade enquanto característica central. Sem dúvidas, a celeridade com que se pode celebrar firmar e conferir vigência aos Termos de Ajustamento de Conduta e, portanto, dar uma solução a problemas de alta complexidade sem o envolvimento dos trâmites jurisdicionais, é o ponto nevrálgico da contribuição deste instituto à proteção dos direitos de natureza transindividual.

Noutro enfoque, em se considerando a existência de teóricos e teóricas que apontam nos números estratosféricos de litígios que ingressam cotidianamente no Judiciário um dos entraves de maior significância à concretização do acesso à justiça, a exemplo de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes e Larissa Clare Pochmann da Silva (2015, p. 1854), o ágil firmamento do Termo de Ajustamento de Conduta – sem que, ilustrativamente, se espere a conformação do dano em concreto ou longos lapsos temporais no âmbito processual para sua propositura – contribui para o não sobrecarregamento do aparato judicial, sobretudo perante temas jurídicos envoltos por alta complexidade e cuja área de abrangência atinja um número considerável de pessoas.

Deve-se ponderar, consonantemente, que somente terá razão de ser o TAC ao passo que sua assinatura imponha um comportamento moldado e harmônico à proteção dos direitos e garantias transindividuais. A fim de preencher suas destinações legais, pois, há de ser implementado de maneira leal aos interesses que visa assegurar, sob pena de sua ineficácia ou, pior, da complacência das instituições governamentais à postura deletéria dos compromissários.

Nesta perspectiva, Milaré traz especial lição, ao assentar:

Os processos de negociação para a formalização de termos de ajustamento dependem de padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, de parte a parte, e bem assim de um mínimo de agilidade na comada de decisões, sob pena de ineficácia e ineficiência do instituto. As relações jurídicas entre particulares e o Poder Público devem desenrolar-se sobre bases sólidas de lealdade e confiança mútuas, em conformidade com os princípios que regem a atuação da Administração Pública.

Nessa linha de raciocínio, é possível afirmar que, na seara administrativa, a penalidade respectiva não pode ser um fim em si mesma, mas sim um instrumento para a realização do bem comum. E por isso mesmo que sua incidência torna-se desnecessária quando o infrator demonstra concretamente o seu interesse em regularizar uma desconformidade, a exemplo do que ocorre durante o período de negociações para a formalização de um termo de ajustamento de conduta, bem como ao longo do prazo de sua vigência, enquanto houver o integral cumprimento de suas cláusulas. (MILARÉ, 2015, p. 1475)

Relativamente à sua execução, na ocasião da parte investigada contrair as determinações acostadas no TAC, esta deverá cumpri-las integralmente, sob pena de sujeitar-se

à imposição de multa e à execução imediata do título executivo extrajudicial firmado. Assim, muito embora o compromisso de ajustamento de conduta seja uma solução consensual entre as partes, por vezes afastado do acirramento comum ao ambiente jurisdicional, isto não destitui o Ministério Público dos meios coercitivos necessários para estimular o integral cumprimento do feito.

Disto, ressaí que o Termo de Ajustamento de Conduta é um dispositivo com alto teor contributivo à consecução de um acesso à justiça efetivo. A possibilidade de firmá-lo a qualquer momento – podendo, assim, ter essência indenizatória, inibitória e preventiva, com vigência imediata, sem que implique no exaurimento da responsabilidade da parte compromissária, além de outros elementos, como sua participação à desobstrução das dependências judiciárias, a constituição de um título executivo extrajudicial e o dever fiscalizatório do Ministério Público sobre o esmero no cumprimento das cláusulas celebradas, são particularidades que manifestam inegável papel na garantia do acesso à justiça.

2.2.2.3 A recomendação

A recomendação contém sua previsão normativa à égide da Lei Complementar nº. 75/1993, sob seu art. 6º, *caput* e inciso XX (quanto ao Ministério Público da União) e da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº. 8.625/1993), sob seu art. 27, §1º, inciso IV – incluindo-se outras disposições do mesmo texto legal.

O uso deste instrumento visa, primordialmente, informar o ente público ou privado, encarregado da prestação de determinado serviço à população, as mudanças necessárias à correção de irregularidade que aflige sua escorregadia prestação, objetivando adequá-la aos interesses transindividuais. Somam-se ao polo dos destinatários, além do gestor público, os “concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal” e as “entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.”, nos termos dos incisos III e IV, do art. 27, *caput*, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1993).

As recomendações, apesar de não manifestarem força vinculante – isto é, não são obrigatórias ao destinatário, que pode simplesmente negar-se a dar concretude às suas diretrizes –, têm permeado o mundo extraprocessual com notável eficácia. Isto, porque, as recomendações atuam como mecanismo de orientação aos órgãos públicos e privados, para que passem a

observar, escorreitamente, as normas legais relativas ao fornecimento de serviços públicos, bem como aos direitos e deveres de interesse coletivo ou difuso.

Outro aspecto fulcral à sua eficácia, revelador do potencial útil inerente às recomendações à consecução do acesso à justiça, reside no fato de que este instrumento pode se dirigir às mais variadas searas. Seu campo de incidência, nas sábias ensinamentos de Geisa de Assis Rodrigues, é:

[...] amplíssimo. Pode-se recomendar a adoção de medidas que estão sob o juízo discricionário da Administração Pública, ou medidas que só podem ser determinadas com força de executividade pelo Poder Judiciário. Nada impede, assim, que se recomende o não repasse de verbas para uma obra quando se considere que esse repasse seja lesivo ao patrimônio público. (RODRIGUES, 2011, p. 81)

Portanto, mesmo nas hipóteses em que seja delegada à Administração Pública uma considerável margem de discricionariedade, onde suas decisões não estejam atadas a parâmetros legais expressos, a recomendação poderá influir como artifício capaz de estimular uma maior harmonia entre o conteúdo decisório – e, portanto, a política pública ou serviço implementado – e os interesses transindividuais. Este entendimento é referendado por Milaré (2015, p. 1483), ao dispor que seu “escopo, a bem ver, é acoroçoar os destinatários à adoção de medidas que, segunda a ótica do *Parquet*, são as mais adequadas ao acautelamento ou controle de irregularidades”.

Estabelecido isso, a facultatividade do instituto em apreço não impõe um dever de conduta ao agente destinatário. Poderá este, conforme julgar pertinente, declinar ou aderir às modificações sugeridas pelo agente ministerial. Excetua-se, apenas, diante da recomendação que contenha expressa requisição quanto aos fundamentos que levaram à opção por seu declínio, conforme exarado ao art. 27, §1º, inciso IV, da LONMP (8.625/93) – ocasião na qual é imposto o dever justificar, por escrito, as razões do declínio.

Enfrentada a exceção supradescrita, as recomendações cumprem o papel de advertir o destinatário sobre a existência de desvio(s) nos serviços prestados e de sugerir as alterações cabíveis para o seu saneamento, que podem compreender o exercício de atos positivos ou negativos por parte do administrador. Com base nisso, a função admonitória serve tanto para dar conhecimento à autoridade gestora da irregularidade existente – impossibilitando que, posteriormente, alegue seu desconhecimento –, quanto para cientificá-la a respeito das medidas sancionatórias cabíveis (RODRIGUES, 2011, 80).

Sobre a temática, assevera Raul de Mello Jr. (2016, p. 169) que a expedição de recomendações é ato indicativo da desnecessidade, ao menos momentânea, da interposição de instrumentos processuais ou da propositura de Termos de Ajustamento de Conduta para a

solução das irregularidades notadas. Contudo, a postura assumida pelo agente recomendado poderá ensinar a mudança deste entendimento, sedimentando o autor que:

Ao mesmo tempo, não se deseja que a lição extraída dos fatos apurados e superados seja simplesmente desprezada. O acatamento da recomendação pode evitar que atos ou medidas semelhantes, pernósticas ao meio ambiente, venham a se repetir. Também representará uma forma eficiente de sopesar detalhes acerca do elemento motivador da conduta anterior, a partir do modo com a orientação tiver sido recebida. A insistência em certo modo de proceder pode indicar ao MP a necessidade de reavaliar a questão, em outro procedimento, ou de submetê-la ao Poder Judiciário. (MELLO JR., 2016, p. 169-170).

Merece comentário, diante do exposto, as inclinações cooperativistas expressas por este instituto. Afinal, tomado conhecimento das anomalias que conspurcam a prestação de determinados serviços e validadas tais informações, possibilita-se ao Ministério Público a opção por uma via administrativa que, ao entrar em contato direto com o ente responsável, elencando as irregularidades constatadas, os fundamentos que comandam o processo correcional e, ainda, os meios pelos quais se pode sanar a problemática, preza pela celeridade, eficiência e baixo dispêndio dos recursos públicos.

É, nesse sentido, uma alternativa que não apenas favorece a proteção dos grupos vilipendiados pelos serviços prestados em desconformidade ao patrimônio jurídico coletivo, mas, também, encontra um caminho resolutivo pacífico e sem desgastes para a parte recomendada.

Em consonância a estes atributos, a compreensão veiculada por Édis Milaré reforça, oportunamente, a faceta cooperativista do referido instituto, sem que lhe seja negada sua função enquanto instrumento de advertência. Leciona, assim, que não compõe o espectro das finalidades da recomendação o escopo intimidatório, que objetiva, por meio de uma “ameaça” velada, coagir a entidade administradora a acatar as disposições contidas no aconselhamento emitido pelo Ministério Público (MILARÉ, 2015, p. 1484). Admitir uma atuação ministerial nesse sentido, ao contrário, estaria situada à contramão dos valores democráticos e de uma governança articulada intersetorialmente e coesa, porquanto possibilitaria com que os membros do *parquet* intervissem diretamente no comando exercido pelas autoridades governamentais, ainda que desconstituídos do poder legitimador do voto e do mandato político.

Justamente por essa razão, prevalece a não obrigatoriedade das recomendações. Não significa, por óbvio, que se está a permitir uma gestão irregular e dissonante às diretrizes e axiomas constitucionais e infraconstitucionais. Não por acaso, subsistem instrumentos regrados por uma extensa gama de solenidades capazes de promover a harmonização das atividades governamentais e privadas pertinentes aos interesses transindividuais e individuais

indisponíveis às normas legais acostadas ao ordenamento jurídico – a exemplo das Ações Cíveis Públicas, a que nos dedicaremos no capítulo seguinte. A recomendação é, antes, um instrumento que visa edificar um espaço de soluções preventivas e céleres às incompatibilidades existentes na prestação de serviços públicos ou de interesse coletivo, e, não, um artigo discricionário que busca coagir a harmonização do Poder Executivo aos entendimentos do Ministério Público. Para tanto, existem as vias adequadas.

CAPÍTULO 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PAPEL JURISDICIONAL NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS: O USO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS COMO VIA PROMOTORA DO ACESSO À JUSTIÇA

O corpo doutrinário e jurisprudencial pátrio, ancorado numa leitura sistemática e teleológica, vislumbrou nos apartados tratamentos normativos deferidos à tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos a conformação de um “microssistema da tutela coletiva” (BASTOS, 2018, 58).

Em que pese a ausência de uma codificação capaz de coadunar, integralmente, suas variadas expressões identificadas no arcabouço legislativo, é certo que a tônica axiológica que imbui as diversas regulações existentes – a exemplo da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/1985); do Código de Defesa Civil do Consumidor (Lei nº. 8.078/1990), estas constituindo a amálgama-base da tutela coletiva; da Lei 7.853/1989; da Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); e da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), dentre outras legislações esparsas – autoriza uma visão e uso integrado destas redações legais.

Conjugadas, as disposições normativas acima aludidas fixam um eixo de gravitação em torno do procedimento especial denominado “Ação Civil Pública”, destinado a fornecer uma via processual preventiva, indenizatória ou prestativa, lapidada às reivindicações intrínsecas aos interesses difusos e coletivos. Face à extensa gama de direitos albergados por esta formatação, tem-se que as ações civis públicas estão habilitadas para comportar os mais diversos direitos de natureza transindividual, não estando limitadas às diretrizes fixadas ao art. 1º da Lei 7.347/85, que concebe um rol meramente exemplificativo, especialmente à égide de seu inciso IV – não por acaso, os textos legais supervenientes à vigência da Lei da Ação Civil Pública preveem objetos distintos, não tratados pela norma pioneira.

A amplitude deste importante instrumento é bem ilustrada pela possibilidade, inclusive, de servir de via instrumental à proteção de direitos individuais indisponíveis – e não apenas aos direitos individuais homogêneos (NEVES, 2013). Extrai-se esse entendimento da própria regulação contida no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), em seu art. 201, inciso V¹⁴, e no Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), sob seu art. 74, inciso I¹⁵, com remissão

¹⁴ Estabelece que compete ao Ministério Público: “V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal.” (BRASIL, 1990).

¹⁵ O referido inciso dispõe, em convergência ao Estatuto da Criança e do Adolescente, que cumpre ao Ministério Público: “I – instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos da pessoa idosa;” (BRASIL, 2003).

explícita aos direitos individuais indisponíveis. Por isso, afere-se a plena aplicabilidade do microsistema de tutelas coletivas, também, às pretensões de titularidade individual.

Insta salientar que essa abertura suscitada pelo legislador provoca críticas no meio doutrinário, como as pronunciadas por Daniel Amorim Assumpção Neves (2013), à vista da essência eminentemente particular dos direitos individuais indisponíveis. Parece-nos, todavia, pertinente a compatibilidade fomentada entre o referido procedimento e a tutela do patrimônio individual indisponível, vez considerado o interesse público que o subjaz e o status de vulnerabilidade que acomete as faixas etárias em comento.

Deve-se aduzir, ademais, que as ações civis públicas admitem diversas tutelas e, portanto, podem atender a finalidades múltiplas, que não somente àquelas de estrita natureza reparatória (ZAVASCKI, 2017 p. 62). Poder-se-ia concluir, precipitadamente, que a redação embutida ao *caput* do art. 1º, da Lei 7.347/85 submete esta classe de ação, exclusivamente, às “ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados” (BRASIL, 1985). Contudo, tal postulação dependeria de uma leitura isolacionista do texto legal, vez que os demais dispositivos estatuídos à Lei da Ação Civil Pública fazem expressa menção às obrigações de fazer ou não fazer (art. 3º, *caput*) e às ações de fito cautelar (art. 4º, *caput*). Relativamente às últimas, uma análise mais acurada leva à compreensão de que o legislador fez uso impróprio do termo “cautelar”, porquanto as demandas que visam evitar o perfazimento de danos aos interesses transindividuais o fazem em caráter definitivo – isto é, a prevenção do dano consiste na própria finalidade da ação –, e, não, provisório, típico das ações cautelares – visam, por meio de uma cognição sumária, assegurar a futura utilidade processual.

Feitas estas considerações, conferir um escopo restrito à tutela pretendida nas ações civis públicas equivale a sacrificar a efetividade das intervenções demandistas do Ministério Público e seu papel constitucional enquanto *custos societatis*. Afinal, se limitado às finalidades reparatórias, seu papel jurisdicional na condição de legitimado extraordinário se resumirá à mera reatividade – um ator que somente entra em cena após o dano se consolidar –, sendo incapaz de, diante de riscos, irregularidades e da omissão ou atuação infratora dos agentes responsáveis, garantir, em juízo, que esses fossem obrigados a se conformar às diretrizes legais.

Outrossim, à luz do capítulo pretérito e das incumbências constitucionais outorgadas à entidade ministerial, espera-se que esta atue preventivamente, obstando o prosseguimento da prática lesiva à coletividade, em sua origem. Exercitar este dever, contudo, não se fará possível, senão pela disponibilização de recursos jurídicas compatíveis aos objetivos delineado, como já apontado por Kerche (2009, p. 34), implicando, numa leitura sistemática e teleológica a qual,

tanto as pretensões indenizatórias, quanto as pessoais e preventivas, compõem o objeto das ações civis públicas.

Sustentar o contrário implica sacrificar, ainda, a própria capacidade do ordenamento jurídico em oferecer respostas satisfatórias às afrontas aos direitos coletivos, difusos e individuais indisponíveis. Isto, porque um sistema orientado à consecução do bem-estar coletivo e de uma sociedade justa – art. 3º, incisos I e IV, da Carta Constitucional¹⁶ – estaria prejudicado em suas aspirações, na hipótese de, em se sabendo que o acesso à ordem jurídica justa (WATANABE, 2019) resulta de uma conjuntura processual e extraprocessual; formal e substancial; preventiva e sancionatória, fossem desapossados os mecanismos vigentes de defesa aos direitos e interesses transindividuais e individuais indisponíveis de sua aptidão multitudinária para defende-los.

Importa realizar, nesse ínterim, a devida alusão às lições de Teori Zavascki, a respeito da vocação múltipla das ações civis públicas:

Bem se vê, destarte, à luz desses dispositivos, que a ação civil pública é instrumento com múltipla aptidão, o que a torna meio eficiente para conferir integral tutela aos direitos transindividuais: tutela preventiva e reparatória, para obter prestações de natureza pecuniária (= indenizações em dinheiro) ou pessoal (= de cumprir obrigações de fazer ou de não fazer), o que comporta todo o leque de provimentos jurisdicionais: condenatórios, constitutivos, inibitórios, executivos, mandamentais e meramente declaratórios.

[...]

Enaltece-se, sobretudo, a viabilidade da ação civil pública inibitória, cuja função preventiva a coloca entre os mais importantes instrumentos de tutela jurisdicional de direitos transindividuais.

Verifica-se, portanto, que o procedimento da ação civil pública incorpora, enriquecendo suas virtualidades, uma variada gama de instrumentos processuais. É que aos direitos transindividuais, prestigiados superlativamente pelo legislador constituinte, aplicam-se não apenas os meios de tutela expressamente previstos na Lei 7.347/1985, como também qualquer outro mecanismo, que for considerado adequado e necessário, hoje disponível em nosso sistema de processo, para a defesa dos demais direitos ameaçados ou violados. (ZAVASCKI, 2017, p. 63-64)

O excerto transcrito, em consonância às análises travadas, compreende pela impossibilidade de se conceber uma tutela integral e efetiva aos interesses de projeção social, sem que, para tanto, sejam ofertados dispositivos e procedimentos diversificados. Fortuitamente, a inteligência deste microssistema processual coletivo reside na diversidade de suas composições normativas, que habilitam, a partir de uma interpretação sistemática e teleológica de seus regramentos – não por outro motivo, recebe uma alcunha extraoficial pela

¹⁶ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988). justa e solidária; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer

doutrina –, acobertar todas as dimensões da proteção transindividual, mormente: a preventiva; a pessoal (obrigações de fazer ou não fazer); e a reparatória.

Em continuidade à temática, vale remetermo-nos à cumulatividade de pedidos – e como esse atributo contribui para a mobilização eficaz do direito transindividual –, atributo processual de suma relevância à adequada responsabilização civil das organizações infratoras. Nessa senda, sustentou-se de modo equivocado por parte da doutrina nacional, até um passado recente, que a mencionada via civil pública estaria adstrita à veiculação de uma espécie de pedido, por ação judicializada. Tal entendimento se originou na opção do Poder Legislativo em empregar a conjunção “ou” ao *caput* do art. 3º¹⁷, da Lei 7.347/85, que, pelo método interpretativo gramatical, levar-se-ia, em tese, à conclusão de alternatividade entre os pedidos, não se podendo, pois, cumulá-los.

Antes de adentrar às razões que afastam a validade dessa vertente, as elaborações de Cândido Rangel Dinamarco (2013) a respeito da instrumentalidade do processo fazem-se medulares à plena apreensão do escopo fundante das ações civis públicas e sua interrelação para com o princípio do acesso à justiça. A centralidade da bagagem teórica erigida pelo autor ao objeto de análises em questão se explica, precipuamente, pela noção de que as formas processuais, confeccionadas como instrumento – meio – de comunicação das demandas jurídicas ao ente jurisdicional, somente se qualificam enquanto tais e detêm legitimidade, se atenderem às finalidades a que se destinam (DINAMARCO, 2013, p. 177-178). Dada, ainda, sua condição – dentre outras – de guarida do direito material digladiado, pode-se firmar que a efetividade no manejo dos direitos substanciais e sua correspondência a estes é que ditará o valor do instrumento processual (DINAMARCO, 2013, p. 318). Em outras palavras, a obsolescência de uma perspectiva unicamente interna¹⁸ do processo passou a condicionar o reconhecimento de sua qualidade instrumental à satisfação dos anseios e necessidades do direito material. Ressalta-se, a superação do enfoque puramente interno não significa o seu abandono, mas, antes, a necessidade de este estar acompanhado, também, externamente.

As transformações gestadas nessa guinada da técnica processual – e na forma de enxerga-la – estiveram conectadas à evolução do princípio-garantia ao acesso à justiça. Com a tomada de (cons)ciência sobre os entraves de índole socioeconômica, normativa e processual historicamente antepostos à tutela do patrimônio jurídico dos estratos sociais menos

¹⁷ “Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro **ou** o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.” (grifo nosso); (BRASIL, 1985).

¹⁸ A óptica puramente interna da técnica processual, fruto de sua fase autonomista (DINAMARCO, 2013, p. 317), a concebia de maneira autocentrada, autossuficiente e, portanto, insuscetível à carga axiológica contida nos textos constitucionais e na força harmonizadora da teoria geral.

favorecidos, exsurgiram, gradativamente, protestos por novos recursos jurídicos instruído à desobstrução do ingresso e obtenção da justiça. Por consequência, a manutenção de técnicas processuais complacentes com o desnivelamento dos polos litigantes ou com sua incongruência perante as pretensões formalizadas fez-se insustentável.

Mais, ao passo que são estatuídos os objetivos gerais do ordenamento jurídico, um artifício adicional é implementado à ordenação de uma hermenêutica harmonizadora e finalística que resguarde a coerência e, conseqüentemente, a unicidade do sistema. Assim, se os direitos de natureza coletiva são acostados ao título constitucional dedicado aos direitos e garantias de ordem fundamental, as legislações extravagantes que os tangenciem deverão fazê-lo à égide do *status* conferido pela Lei Maior. Se aplica esta lógica, invariavelmente, ao ramo processual e aos seus instrumentos.

Reputa-se oportuno, com base no desenvolvimento supra, trazer a seguinte passagem de Dinamarco:

[...] Aceite-se que, enquanto se tomassem parâmetros exclusivamente jurídicos, seria até razoável a esperança de encontrar fórmulas universais e definitivas. O que torna absolutamente inviável essa tarefa é a grande premissa metodológica da processualística moderna, consistente no enfoque instrumentalista e teleológico do processo mesmo, considerada agora como um sistema aberto e dependente, legitimado pela aptidão, que tenha e positive, de prestar serviços à comunidade.

Isso não significa que se deva acreditar na suficiência do enfoque exterior no sistema, o que traria enorme risco de fadar à esterilidade todas as especulações assim conduzidas; definidos os objetivos e traçados os rumos, com as grandes premissas metodológicas assentadas nele, depois vem a tarefa da dogmática, que corresponde à penetração no interior do sistema, agora com reais e conscientes possibilidades de aprimorá-lo tecnicamente. Isso significa, sim, que a instrumentalidade do sistema processual é alimentada pela visão dos resultados que dele espera a nação. A tomada de consciência teleológica tem, portanto, o valor de possibilitar o correto direcionamento do sistema e adequação do instrumental que o compõe, para melhor aptidão a produzir tais resultados. [...] (DINAMARCO, 2013, p. 179)

Findo o interlúdio dedicado às contribuições doutrinárias do referido autor, já pode ser vislumbrada a fonte de invalidade da leitura que postula a não cumulatividade de pedidos de natureza distinta – a título ilustrativo, pedidos reparatórios e preventivos concomitantes – nas ações civis públicas. Não apenas uma interpretação do art. 3º, *caput*, da Lei 7.347/85, segundo o modelo gramatical resultaria num entendimento oposto, haja vista o comum emprego do conectivo “ou” com significado de adição – e não, necessariamente, alternatividade –, como a tentativa de se extrair, tão-somente, o sentido denotativo do texto legal mostra-se, com frequência, frustrada e inadequada à plena compreensão dos verdadeiros desígnios normativos.

Esta tarefa, pois, só se faz cognoscível por um prisma analítico condizente às finalidades gerais que pautam o ordenamento jurídico, o direito material e, não menos importante, a técnica

processual pátria. Para além disto, deve possibilitar uma visão integrativa entre estas dimensões, engendrando um véu conformador que garante a unicidade e coesão interna do Direito.

Dessa acepção, ressaí que a cumulatividade das tutelas indenizatórias, preventivas e pessoais, nas ações civis públicas, é condição basilar à efetiva proteção dos direitos de caráter difuso, coletivo e individual indisponível, e exprime uma maior aproximação entre o procedimento especial em apreço e os escopos gerais enunciados à Constituição Federal. Identificar os indícios legais e principiológicos que guiam à esta sintonia compõe o mesmo desafio enfrentado pelo corpo doutrinário que concebeu a ideia de um “microssistema de tutela coletiva”, cujo desfecho seria definitivamente discrepante, senão pelo uso de uma interpretação teleológica.

Zavascki, ao se desdobrar sobre a cumulatividade das tutelas pretendidas no bojo das ações civis públicas, discorre que a posição que lhe é contrária:

[...] fundada em exegese literal, traz, como se percebe, consequências extremamente limitadoras da eficácia da ação civil pública, comprometendo sua aptidão para viabilizar adequadamente a tutela dos direitos coletivos e difusos. [...] Por isso, o sentido da norma, quando aquele conectivo se faz presente, não é aferível de modo suficiente e seguro com o simples método gramatical. Será indispensável a agregação de outros métodos interpretativos, especialmente o sistemático e o teleológico.

Em se tratando de interpretar norma processual, como é o caso, deve-se ter presente que processo é instrumento de "programação do debate judicial", é meio para servir a um fim: a tutela do direito material. Como todo instrumento, o processo está necessariamente submetido ao princípio da adequação: suas regras e ritos devem adequar-se, simultaneamente, aos sujeitos, ao objeto e ao fim, ensinou o Professor Galeno Lacerda. A visão teleológica do processo, assim demarcada, é elemento essencial e decisivo para a interpretação do alcance das regras que o compõem. Se o processo é instrumento, há de se entender que suas formas devem ser interpretadas de acordo com a finalidade para a qual foram criadas. Ora, a ação civil pública destina-se a tutelar direitos e interesses difusos e coletivos. Há de se entender, consequentemente, que é instrumento com aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a proteção ao direito material da melhor forma e na maior extensão possível. Somente assim será adequado e útil. Se não puder servir ao direito material, a ação civil pública será ferramenta desprezível. (ZAVASCKI, 2017, p. 65)

Sedimentada a compatibilidade do acúmulo de pedidos e tutelas ao regime processual das ações civis públicas, o Ministério Público mostra-se a instituição dotada de legitimidade ativa extraordinária com maior proveito das oportunidades de defesa dos direitos coletivos e difusos, porquanto goza de legitimação ampla e irrestrita (ZAVASCKI, 2017, p. 69). Distintamente do interesse de agir notado nas demais entidades legitimadas, como a Defensoria Pública e os entes federativos (art. 5º, inc. II e III, da Lei 7.347/85), o que respalda a atuação do *parquet* está associado a toda e qualquer pretensão que envolva a prevenção, proteção e reparação dos direitos transindividuais, em virtude das próprias funções que lhe foram atribuídas a partir da Carta Constitucional, mormente àquela voltada à proteção da coletividade.

De tal modo que, se a regra vigente de autorização à iniciativa recai sobre a ideia de “onde existir interesse difuso ou coletivo, cabível é a ação pública” (MILARÉ, 2015, p. 1499) – independentemente da listagem especificada em lei, de natureza exemplificativa –, a mesma máxima incide no escopo de intervenções do Ministério Público, que pode e deve se fazer presente onde quer se tenha um interesse transindividual violado ou ameaçado.

O primor da organização ministerial também se manifesta, conforme detalhado ao longo do presente trabalho, pela vastidão de artifícios administrativos que permitem instruir eventual ação formalizada com o maior amparo probatório e técnico possível, ante às circunstâncias concretas.

Isso posto, perceber a rede de “vasos comunicantes” – aludindo-se ao fator aglutinador subjacente ao regramento legal oferecido às vias de tutela transindividual, isto é, ao microssistema de tutela coletiva – revela o corolário lógico do novo epicentro axiológico e hermenêutico contido na Constituição Federal de 1988, calcado num sistema jurídico cujo fulcro reside na garantia substancial dos direitos individuais e sociais fundamentais, na dignidade humana e, enfim, no Estado Democrático de Direito. Estes, na qualidade de condição de legitimidade e existência do próprio modelo jurídico-democrático instituído no Brasil (SARLET, 2013, 63), restariam destituídos de toda e qualquer importância – ressalvada a dimensão simbólica –, na inexistência dos instrumentos processuais necessários – e adequados – à sua tutela.

A estruturação hermenêutica e legislativa do microssistema de tutelas coletivas, portanto, corresponde não só à busca pela concretude do conteúdo normativo existente, como à própria efetividade do acesso à ordem jurídica justa. Não por outra razão, é na esteira da 2ª onda renovatória do acesso à justiça – à luz das contribuições teóricas já abarcadas neste trabalho –, pois, que se promove a positivação de mecanismos viabilizadores de uma defesa robusta dos direitos coletivos e difusos, sendo a ação civil pública sua principal expressão processual.

Diante o exposto, a articulação das ações em comento corrobora à mitigação dos entraves experimentados ao acesso à justiça pela população ameaçada ou atingida à medida que, em atinência às problemáticas trabalhadas ao primeiro capítulo: a) reduz consideravelmente a escassez informacional dos titulares de direitos individualmente considerados, vez que somente é viabilizada após a conclusão dos procedimentos investigativos extrajudiciais – sendo sua dispensa admitida nas hipóteses em que já se há um substrato satisfatório quanto à materialidade e autoria dos fatos –, e pela alta capacitação técnica do substituto processual que lhe encabeçará – no caso, o Ministério Público; b) reduz ou elimina

as disparidades técnica entre os agentes responsáveis pelo ato ou empreendimento lesivo e a população vitimada, por força da constituição do *parquet* ao polo ativo da demanda, que conta com um quadro funcional e institucional especializado, a exemplo das promotorias temáticas – cenário diametralmente oposto ao notado nas ações individuais; c) reduz ou elimina as disparidades ocasionadas pela litigância repetitiva, por consequência do trato jurídico e processual integrar as atividades ministeriais rotineiras – fator este que propicia a formulação de estratégias jurisdicionais aperfeiçoadas e a familiaridade na defesa do direito digladiado – e desfrutar de um amplo acesso às “armas” probatórias; d) reduz as disparidades econômicas, pela isenção legal deferida às ações civis públicas, no que tange o adiantamento de custas e despesas associadas ao trâmite processual e seus atos – art. 18, Lei 7.347 (BRASIL, 1985) –, e pela próprio erário público repassado ao *parquet*, para o exercício de suas funções; e e) reduz a passividade institucional, sobretudo extrajudicialmente, ao se considerar que ao Ministério Público cumpre o acionamento da Administração Pública ao aferir a existência de irregularidades no cumprimento de seus compromissos face à coletividade.

À égide das análises empreendidas até o momento, e revelados os reflexos contributivos das ações civis públicas à efetivação do acesso à justiça, urge exemplificar – brevemente – o modo como os fenômenos impeditivos a esta garantia constitucional se manifestam em concreto e como o Ministério Público, mediante o emprego estratégico dos instrumentos de tutela coletiva, permite remedia-los.

3.1 A ação civil pública no rompimento da barragem 1 da Mina do Córrego do Feijão, Brumadinho/MG, e a promoção do acesso à justiça

No dia 25 de janeiro de 2019, a população brumadinense vivenciou uma das maiores tragédias-crime humanitárias, ambientais e trabalhistas da história brasileira. Epicentro da catástrofe, a cidade de Brumadinho/MG, juntamente ao Rio Paraopeba, recebeu cerca de 12.000.000 m³ de rejeitos de minério, composta por lama e metais pesados, a exemplo do Manganês (Mn) e o Ferro (Fe).

Com 272 vidas perdidas – com 3 vítimas ainda não encontradas – e a completa indisposição do curso hídrico do Paraopeba, a plena dimensão dos danos causados à região ainda é inestimável e, potencialmente, jamais será. A disrupção do modo de vida e cultura locais, composta por práticas tradicionais dos povos ribeirinhos, quilombolas e originários – afora os hábitos historicamente construídos por outros estratos sociais –; o abrupto rompimento

de relações familiares e afetivas; o declínio do potencial econômico regional; a afetação da qualidade de vida local, em seus desdobramentos físicos, psíquicos e emocionais; além da intensa contaminação provocada ao meio ambiente, são alguns dos nefastos reflexos que transparecem numa leitura preliminar do desastre.

A incidência destes fenômenos num território constituído por materialidades contrastantes e pela forte presença política, jurídica e econômica das mineradoras desvela a suscetibilidade regional aos mandos e desastres originados, no caso em tela, pela Vale S.A. Per si, vislumbrar num agente privado o centro em que orbita grande parte das estruturas financeiras, trabalhistas e normativas locais é um imponente indicativo de que o acesso à justiça não se fará em condições paritárias, quando da formalização de pretensões individuais contra a referida empresa.

Os obstáculos à representação paritária em juízo, com vistas à obtenção de tutelas acautelatórias, reparatórias ou pessoais capazes de proteger, em efetivo, o bem jurídico em disputa¹⁹, inserem-se no mundo jurídico em feições variadas. Com notável sintonia às exposições de Marc Galanter (1974) e à revisitação de suas propostas a lume do contexto brasileiro (ASPERTI *et al.*, 2019), a tragédia minerária de Mariana/MG – na qual se verifica, dentre as empresas poluidoras, também, a participação da Vale S.A – deu início a uma robusta pressão popular na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) pela aprovação do Projeto de Lei 3.695/2016 (“Mar de Lama Nunca Mais”) que, contudo, viu-se frustrado com poder de *lobby* gerido pelas agências de mineração.

Nesse sentido, os óbices a um trâmite processual pautado pelos ditames do acesso à justiça e à efetividade das decisões do Poder Judiciário se iniciam no campo extrajudicial, à medida que a entidade contra quem se litiga comanda a habilidade de se (des)aprovar a promulgação de normas (des)favoráveis aos seus objetivos. Mais, a subsunção do caso em concreto será empenhada em remissão ao texto legal aprovado ou modulado por estes agentes econômicos, de modo que as vantagens percebidas, quando da constatação de sua responsabilidade civil, serão patentes.

¹⁹ A dependência das comunidades e Municípios do Quadrilátero Ferrífero à prosperidade econômica propiciada pelas atividades minerárias – pelo desenvolvimento comercial; geração de empregos; e pela receita patrimonial obtida pelas prefeituras, com a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) – (MILANEZ *et al.*, 2019, p. 46) e sua sujeição aos riscos inerentes ao modelo de barragem de alteamento a montante – há tempos reconhecidos pelo baixo custo e altos riscos – faz com que a exposição do patrimônio jurídico individual às ameaças e lesões comumente incidam sobre questões basilares à manutenção da vida, como àquelas voltadas à seara trabalhista, à inviolabilidade física e psíquica, à personalidade humana, ao acesso à água potável, etc.

Aqui, faz-se visível o poderio das entidades privadas de grande porte para influir na consolidação de correntes jurídicas hermenêuticas e, mesmo, legislativas, conforme as exposições contidas ao Capítulo 1, subcapítulo 1.2.

A extensão de seus mecanismos de influência é tamanha que, mesmo diante do maior desastre ambiental da história do Brasil (BANDINI *et al.*, 2019, p. 2) – o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG –, a consolidação de dispositivos legais de teor semelhante à proposta contida no PL 3.695/2016 somente se viabilizou com a reiteração da tragédia – agora em Brumadinho/MG –, por intermédio da Lei Estadual nº. 23.291/2019 (Lei Estadual de Segurança de Barragens).

Outro fator preocupante recai sobre a longa atuação das mineradoras no Quadrilátero Ferrífero (MG), a exemplo da Vale S.A. Não limitada à força política e econômica que possuem sobre a região, a interferência destas agências se ramifica sobre os recursos naturais, a capacidade probatória e o patrimônio jurídico dos habitantes próximos às minas e sua infraestrutura. Isto, porque a histórica presença destas empresas nas bacias do Rio Paraopeba, Rio das Velhas, Rio Doce e Ribeirão Mata Porcos tem sido apontada como causa originária de concentrações anômalas de Manganês (Mn) e Ferro (Fe) nos solos e águas superficiais contidas nestes espaços e no Quadrilátero Ferrífero, como um todo (LEÃO *et al.*, 2019).

A dispersão atípica de Ferro (Fe), Manganês (Mn) e Chumbo (Pb) nas bacias em comento, excedendo, mesmo, à composição geológica natural do QF – reconhecido por sua abundância de minérios –, está associada à intensa participação das mineradoras nestas terras (LEÃO *et al.*, p. 449). Ilustrativamente, na Bacia do Paraopeba – sede do rompimento da Barragem I da Mina do Córrego do Feijão –, estudos anteriores ao evento catastrófico de Brumadinho/MG já constatavam concentrações anômalas de Manganês no solo, atingindo o pico de 28.213 mg.kg⁻¹. Há de se pontuar que tais leituras geoquímicas, aferidas em Lucas Pereira Leão *et al.* (2017, p. 451), não são comuns às formações rochosas do Quadrilátero Ferrífero. Sugere-se, daí – com amplos indícios – que o teor nocivo de Manganês prospectado na Bacia do Paraopeba resulta de ações antrópicas, mormente, o extrativismo mineral.

Nesse ínterim, são amplos os dados coletados que, infelizmente, apontam pelo acúmulo acentuado de metais pesados nos solos e águas das bacias em destaque, comumente usufruídas pela população local. Relativamente às águas superficiais do QF, as amostras coletadas reportaram concentrações de Manganês variadas entre 0,9 a 20.296 mg/L (LEÃO *et al.*, 2017, p. 452), sendo o valor de referência utilizado para distinguir as concentrações naturais e àquelas oriundas das ações humanas, o de 269 mg/L. Dentre as 541 amostras, 93 inseriram-se na faixa de 269 mg/L a 603,5 mg/L (alto), com 42 superando este último. Similarmente, na bacia do

Ribeirão Mata Porcos, a avaliação das águas e sedimentos de leito dos rios na região, entre as datas de setembro de 2010 e junho de 2011, levaram à conclusão de que, em relação às análises empenhadas na década de 1970 – antes da proliferação das mineradoras na região –, houve uma notável introdução de Ferro e Manganês nos cursos hídricos, sinalizando-se a atividade antrópica como principal causa (MENDONÇA, 2012, p. 131).

Feito este curto interlúdio, a gravidade do cenário ilustrado se dá por: (I) a Portaria nº. 888 de 2021, do Ministério da Saúde, em seu Anexo 10 do Anexo XX, definiu o limite admitido de Manganês nas águas, para consumo humano, em 100 mg/L, parâmetro significativamente inferior ao registrado nas amostras; e (II) a anterior contaminação do meio ambiente por empreendimentos minerários dificultam as oportunidades probatórias destinadas a expor o nexo causal entre o rompimento das barragens e a toxicidade das águas e do solo, vez que há uma trajetória histórica de contaminações cíclicas por metais e rejeitos de minérios, dispersados pelas práticas extrativistas.

O enfrentamento cotidiano destas particularidades pelos moradores de Brumadinho e municípios adjacentes deve ser mantido em mente ao tratar dos entraves impostos ao acesso à justiça, dada a imponência com que conformam a vida local, em suas dimensões sanitária, política, jurídica e econômica.

Não obstante, merecem rápida menção: a baixa distribuição de renda em Brumadinho, marcada por uma renda *per capita* de R\$ 57.064,24 (cinquenta e sete mil e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), porém com uma média salarial dos trabalhadores formais de 2,5 salários mínimos e com cerca de 33,5% da população com rendimento mensal até ½ salário mínimo²⁰ (IBGE, 2010), demonstrando, apesar da prosperidade econômica impulsionada pelos empreendimentos minerários, que esta não tem se tornado acessível à população (MILANEZ *et al.*, 2019, p. 46); a informalidade, traço cultural que reflete os hábitos e práticas sociais na região, especialmente à luz das tradições ribeirinhas; uma população que se aproxima de 40.000 habitantes (IBGE, 2020), afastando-a do uso recorrente dos serviços judiciais, como habitual dos centros urbanos.

Concatenados, pode-se visualizar a suscetibilidade da sociedade brumadinhense aos riscos e violações perpetradas pelas mineradoras. O perfil contrastante da gigante extrativista, Vale S.A., com sua voluptuosidade orçamentária, rede de influências sobre os setores políticos e jurídicos, alta especialização técnica e sua vocação estratégica à antecipação e condução dos

²⁰ Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/brumadinho/panorama>. Acesso em: 28 out. 2023.

litígios, será invariavelmente transposto à seara jurisdicional, direta ou indiretamente, mas de modo que, sem dúvidas, surtirá vantagens à agência de mineração.

Lado outro, tem-se uma população de classe média e baixa renda, cuja rotina pacata, característica de cidades interioranas, preza pela informalidade e a não recorrência usual ao litígio judicializado. Ainda, a complexidade das demandas envolvendo os prejuízos incutidos pelo rompimento da Barragem I; a potabilidade dos cursos hídricos e sua adequação ao uso em outras atividades, tal como a irrigação ou criação de animais, e a dificuldade de constituir um material probatório que satisfaça o convencimento do juízo acerca do prejuízo e o princípio gerador destas – sobretudo em cidades e imóveis afastados do epicentro da catástrofe, como se verifica em cidades satélites e comunidades isoladas; a baixa representatividade nos espaços políticos mineiros; a passividade institucional do aparato público frente aos riscos do empreendimento; e a existência de necessidades específicas dos grupos considerados vulneráveis – a exemplo dos quilombolas e ribeirinhos –, são todos fatores impeditivos da consecução do acesso efetivo à justiça.

O espectro de impactos engendrado com a ruptura da Barragem I esboça, ainda, um enfoque sobre os estratos sociais notoriamente marginalizados dos espaços de representação política. Esta asserção deriva das pesquisas conduzidas por Bruno Milanez *et al.* (2019, p. 80), que, ao cruzar dados censitários do IBGE às áreas próximas à falha da barragem de Brumadinho, lançou luz ao perfil étnico-racial dos atingidos, majoritariamente composto por não brancos (63,8%), muito embora esse coletivo apenas represente 52,5% da população municipal. Nas localidades indicadas como as mais atingidas pelo desastre, especificamente o Parque Cachoeira e o Córrego do Feijão –, o percentual de vítimas não brancas chegou, respectivamente, a 70,5% e 58,8%, novamente reforçando a conotação discriminatória do evento.

Milanez *et al.* aduz, de maneira similar, que a vitimização levada a cabo pela tragédia possuía uma propensão se sobrepor aos indivíduos de baixa renda, a ver:

Ao olharmos com maior cautela os dados, apenas um setor censitário (denominado por nós de Entorno de Parque Cachoeira) apresentou percentual superior de brancos em seu contingente populacional (52,4%). Todos os outros setores apresentavam maior parte dos habitantes de não brancos, ou mais detalhadamente, percentuais superiores a 57%. Contudo, o mesmo setor que apresentava predominância de brancos foi o que continha a segunda pior renda média nominal, com R\$ 410,00 mensal, corroborando o caráter socialmente desigual de renda, associado ao étnico-racial, contido no desastre. (MILANEZ *et al.*, 2019, p. 80)

Verifica-se que os abismos subjacentes às realidades materiais, políticas e sociais existentes entre a entidade poluidora e à população atingida são gritantes. O fruto do acúmulo

destas desigualdades é, justamente, a vulnerabilidade dos habitantes de Brumadinho face aos riscos criados pela Vale S.A, concausa para a obstrução do acesso à uma ordem jurídica justa.

Com isto em mente, passa-se a expor, sucintamente, os acordos judiciais celebrados em prol das vítimas desta tragédia, viabilizados a partir da moção de ações civis públicas encabeçadas pelas instituições de justiça, sindicatos e o Governo de Minas Gerais, sob a finalidade de se atestar, diante de uma hipótese em concreto, como a articulação de ACPs corroboram para a supressão de desvantagens e iniquidades que, no acaso de não terem sido combatidas pela legitimação extraordinária conferida aos substitutos processuais, obstruiriam o pleito indenizatório individual.

Isto posto, dois acordos judiciais merecem destaque: (I) o acordo²¹ originado no Processo de Mediação SEI nº. 0122201-59.2020.8.13.0000 – TJMG, decorrente das Ações Civis Públicas nº. 5010709-36.2019.8.13.0024; 5026408-67.2019.8.13.0024; 5044954-73.2019.8.13.0024; e 5087481-40.2019.8.13.0024; e (II) o acordo²² firmado no bojo da Ação Civil Pública nº. 0010261-67.2019.5.03.0028.

No primeiro, homologado em 4 de fevereiro de 2021, pouco mais de 2 anos após o rompimento da Barragem I da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, a Vale S.A – compromissária – e o Governo de Minas Gerais, os Ministérios Públicos Estadual e Federal e a Defensoria Pública de Minas Gerais – compromitentes – celebraram o que veio a se tornar o maior acordo judicial da América Latina, atingindo o marco de R\$37.689.767.329,00 (trinta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e nove reais), voltados à (tentativa) reparação integral dos danos causados à região, ao Estado e à coletividade.

No que pese a mora para sua celebração, há de se ter em vista que a extensão, complexidade e gravidade dos impactos incutidos pelo desastre demandaram uma avaliação atenta e minuciosa, por parte dos técnicos, autoridades e partes envolvidas, à matriz de danos que atingiu o Município e a região. Outrossim, é comum que pleitos indenizatórios individuais de menor complexidade técnica e abrangência tramitem por períodos superiores ao supramencionado, sem que seja expedida uma decisão definitiva de mérito ou que transite em julgado. Sobre esse aspecto, portanto, é possível firmar que a articulação coordenada entre as instituições de justiça e o governo estadual mineiro permitiram que fosse fixado, num tempo

²¹ Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/geral/ata_acordo_vale_04-02-2021_1.pdf. Acesso em: 28 de out. de 2023.

²² Disponível em: https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-institucionais/downloads/links/ata_audiencia_acordo_vale.pdf. Acesso em: 28 de out. de 2023.

célere – à luz das ponderações acima –, diretrizes para uma reparação global dos direitos transindividuais violados.

As balizas reparatórias foram arquitetadas em atinência aos estudos conduzidos pelas instituições ora referenciadas e seus órgãos especializados, dispostos ao longo de 4 anexos. Dentre seus principais, têm-se o “Anexo I – Programa de Reparação Econômica”, que conta com os subtópicos: I.1. “Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas”; I.2. “Programa de Transferência de Renda à população atingida”; I.3. “Projetos para Bacia do Paraopeba”; e I.4. “Projetos para Brumadinho”, e o “Anexo II – Programa de Reparação Socioambiental”, que conta com os subtópicos: II.1. “Recuperação Socioambiental”; II.2. “Compensação Socioambiental dos danos já conhecidos”; e II.3. “Projetos de Segurança Hídrica”.

Importa mencionar o programa de transferência de renda enquanto uma medida emergencial imprescindível à manutenção das condições mínimas de existência das pessoas vitimadas, sobretudo frente à intensa desestruturação da economia local e à situação de desabrigo de centenas de habitantes. Em função das circunstâncias calamitosas, voltaram-se R\$ 4.400.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) à obrigação de pagar contraída pela Vale S.A, como se depreende do tópico 4.4.2 do acordo em apreço.

Também foi assegurado o fornecimento de água potável à população atingida e que, em muitos vilarejos, fazia a própria captação dos recursos hídricos para uso doméstico, vez que os serviços prestados pelo Poder Público não se faziam presentes nas comunidades mais isoladas.

Noutro lado, tem-se o acordo celebrado no âmbito 5ª Vara do Trabalho da Comarca de Betim, por intermédio da ACP nº. 0010261-67.2019.5.03.0028. Homologado em audiência, a proposta conciliatória estabeleceu parâmetros indenizatórios individuais para familiares dos trabalhadores falecidos e para os trabalhadores lotados, mas não diretamente atingidos pelo evento. Os referenciais reparatórios nucleares, foram, quanto aos danos morais: (I) a garantia de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais) para cônjuge ou companheiro(a), pai, mãe e filhos(as), individualmente considerados(as); (II) R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para irmãos e irmãs, individualmente considerados(as); e (III) R\$200.000,00 (duzentos mil reais) a título de seguro adicional por acidente de trabalho, a serem individualmente pagos ao pai, à mãe, filhos e filhas. Quanto aos danos materiais: (I) a apuração de valores, estimando-se a média dos salários, gratificações e demais verbas trabalhistas que o(a) trabalhador(a) vitimado receberia até 75 anos de idade completos, garantindo-se o valor mínimo de R\$800.000,00 (oitocentos mil reais), a serem quitados em parcela única pela empresa transgressora.

A título coletivo, restou estabelecida a indenização por danos morais coletivos no importe de R\$400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais).

Fixou-se, também, o pagamento de auxílio-creche, a garantia de atendimento psicológico e psiquiátrico e de acesso a planos de saúde e odontológico. Ainda, relativamente aos(as) trabalhadores(as) lotados(as) sobreviventes, obteve-se a garantia de estabilidade por 3 (três) anos.

Em contraste ao acordo de reparação dos danos coletivos, a conciliação supra, constituída pelo Ministério Público do Trabalho e a Vale S.A, perfez-se com surpreendente celeridade, sendo celebrada em 15 de julho de 2019, menos de 6 meses após o desastre.

Feito este breve comentário aos termos e condições dos acordos judiciais compostos pela agente poluidora e as instituições de justiça de Minas Gerais e federais, são evidentes as contribuições das ações civis públicas e do Ministério Público para a remediação dos entraves impostos ao efetivo acesso à justiça da população brumadinhense.

Com mero fito exemplificativo, é possível contemplar as seguintes contribuições. Acerca dos deveres reparatórios e pessoais de caráter coletivo: houve um exame holístico sobre os impactos provocados aos cursos hídricos da Bacia do Paraopeba, à fauna e flora local, e ao meio ambiente, como um todo, fazendo uso do quadro de servidores técnicos e dos instrumentos e oportunidades de prova legalmente deferidos ao agente ministerial, havendo, assim, uma maior aproximação técnica entre as partes litigantes; a fixação de medidas emergenciais, voltadas a satisfazer as necessidades urgentes da população atingida, como um indicativo de proximidade e atenção à realidade material comunitária; a primazia pela celeridade, destacada pela própria celebração das medidas autocompositivas; e a experiência processual coadunada pelas entidades legitimadas, que adotaram medidas estratégicas à busca de um resultado judicial favorável, como se afere pela habilitação de diversas instituições sindicais e de justiça no polo ativo das demandas.

Acerca dos deveres reparatórios e pessoais de essência individual: novamente, a aptidão técnica dos legitimados extraordinários permitiu a rápida representação do nexo causal e dos danos causados aos(as) trabalhadores(as) vitimados(as) e suas famílias; a articulação de ferramentas investigatórias administrativas logo após o rompimento da barragem, como o inquérito civil, a fim de apurar as causas que levaram a barragem à ruína, fato este que corroborou à constatação da responsabilidade da mineradora; a celeridade e os termos em que foi celebrado o acordo judicial, que, não fosse a projeção estadual e nacional dos legitimados extraordinários e sua força argutiva e técnica, possivelmente não seria assinado sob os mesmos critérios – na hipótese de uma ação civil ou trabalhista individual; e os recursos econômicos e humanos postos à disposição das instituições legitimadas, amparadas por um quadro de peritos(as) e erário, não notado na população afligida.

Por fim, a despeito dos nítidos benefícios da representação processual extraordinária, a elaboração da matriz de danos e a execução das obrigações contraídas pela Vale S.A tem sido alvo de intensas críticas pelos grupos sociais atingidos. Dentre as principais queixas, ressaltai a falta de participação direta e ativa na definição do destino dos recursos angariados para o fundo coletivo e a excessiva demora para a conclusão dos projetos comunitários obrigados à empresa (OLIVEIRA, 2022, p. 133-148).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos conduzidos até aqui nos apresentam um dado incontornável: a desigualdade sistêmica aferida no seio social encontra seu caminho ao espaço jurisdicional. Desta constatação, cuja veracidade se faz incontestável por intermédio dos distintos estudos estatísticos produzidos – Justiça em Números; ICJBrasil; e II Mapa da Defensoria Pública Estadual e Distrital no Brasil em 2019-2020 – e pela produção crítica da doutrina acerca dos mecanismos vigentes de acesso à justiça – e obstáculos, aflora outra problemática de maior gravidade: se o acúmulo das desigualdades materiais das partes litigantes, nas demandas individuais cíveis, encontram vias para influir no meio judicial, trazendo desvantagens ao polo menos favorecido, a continuidade da marcha processual sem medidas saneadoras deste desequilíbrio implicará no reforço, reprodução e legitimação, sob o crivo do Estado, dos benefícios indevidamente auferidos por agentes processuais dotados de maiores – e melhores – recursos.

O preocupante desfecho da omissão do aparato jurisdicional à consagração de um acesso efetivo à ordem jurídica justa (WATANABE, 2019, p. 10) é a própria legitimação formal – porquanto autorizada a partir da tutela estatal – da prospecção de benefícios por agentes privados frente a indivíduos desamparados, em função de suas disparidades. Desta percepção, exsurtem importantes questionamentos quanto à legitimidade material – à égide da matriz valorativa que rege o ordenamento jurídico pátrio – de uma atuação judiciária que prescinde de quaisquer esforços ao nivelamento das partes processuais, quando em circunstâncias díspares.

A pesquisa permitiu concluir, ainda, pelos seguintes fatores que propiciam desvantagens diretas e indiretas à disputa do mérito processual pelas partes litigantes: (I) a escassez informacional, compreendida enquanto a ausência ou reduzido acesso a informações de qualidade, pertinentes à matéria jurídica digladiada e disponíveis no momento adequado; (II) o inaccessível à preordenação das vias estratégicas mais adequadas à resolução da lide e à efetiva paridade de armas; (III) recursos econômicos, diretamente relacionados à resistência da parte ao prolongamento da lide, à celebração de acordos desvantajosos, ao aspecto informacional e estratégico, como um todo; e (IV) a passividade jurisdicional ante panoramas processuais eivados pelo desequilíbrio, como a não articulação das prerrogativas legalmente conferidas ao Juízo competente para promover o maior nivelamento possível entre os(as) litigantes.

Disto, faz-se presente a inarredável asserção de que o axioma irradiador do acesso à justiça somente pode ser interpretado em sua expressão máxima em suas dimensões materiais, formais, judiciais e extrajudiciais, ou, em melhor síntese, somente é integralmente apreendido na qualidade de acesso à ordem jurídica justa.

Para garantia desta, como visto, é imprescindível que o Ministério Público assuma plena e proativamente suas atribuições constitucionais.

As novas vestes que lhe foram conferidas – excedendo a mera função de fiscal da lei (*custos legis*) para se tornar, concomitantemente, guardião da cidadania e da sociedade (*custos societatis*) – fazem parte do projeto de um Estado Democrático de Direito, alinhado à efetiva tutela dos direitos transindividuais, individuais indisponíveis e fundamentais. Nesse sentido, ao *parquet* cumpre o papel de agir reativamente às ameaças e violações perpetradas contra este patrimônio jurídico, sem deixar de observar seus deveres resolutivos, que prezam por uma atuação preventiva e, também, extrajudicial, cujo escopo reside na proteção da incolumidade dos interesses difusos e coletivos e na promoção da harmonia entre os empreendimentos públicos e privados e a ordem jurídica.

A possibilidade de satisfação destes desígnios está intimamente ligada, pois, ao cabedal de instrumentos processuais e administrativos postos à sua disposição, que variam, desde procedimentos investigativos e recomendações, até a propositura de ações civis públicas, na qualidade de legitimado extraordinário à representação em juízo dos estratos sociais vilipendiados.

Consonantemente ao discutido no Capítulo 1 e aos deveres em comento, o ofício ministerial apresenta-se com extrema pertinência à persecução do acesso à justiça, vez que, por intermédio de suas intervenções, mostra-se possível atenuar a impotência sentida por demandantes – individualmente considerados – ao intentar judicialmente contra litigantes de caráter repetitivo – mormente empresas e instituições privadas de grande porte –, por meio de ações inibitórias, indenizatórias ou pessoais (obrigações de fazer ou não fazer).

Tal possibilidade se manifesta: pela extensa aptidão técnica presente no *parquet* – representada por suas promotorias temáticas, pelo quadro funcional que auxilia nas atividades periciais e pela (in)formação constante de seus membros; pela experiência processual coadunada, que se traduz na formulação de estratégias judiciais e extrajudiciais aprimoradas ao objeto da tutela; pela extensividade de recursos humanos, informacionais e econômicos, suprimindo parte das lacunas existentes entre os litigantes eventuais e os de ordem repetitiva; pela capacidade de agir em caráter resolutivo, faceta institucional que afasta a judicialização desnecessária de disputas e, pois, garante celeridade e um desgaste reduzido na solução de controvérsias; e pela conformação de um fórum integrado com a população local, apto a viabilizar a escuta atenta às necessidades específicas contidas num dado contexto socioeconômico, político e legal.

Se esta amálgama de prerrogativas e funções outorgadas ao Ministério Público o colocam no fulcro da busca por um sistema jurídico efetivo e acessível – porquanto suas atividades viabilizam um acesso alargado a direitos e garantias –, em suas dimensões interna e externa à jurisdição, é nas ações civis públicas que se encontra uma das expressões processuais de maior valor à promoção do acesso à justiça.

Isto, porque, com a eleição deste procedimento especial, estabelece-se em juízo toda a ossatura das instituições legitimadas em caráter extraordinário, com vistas à proteção e reparação de direitos que, não fosse sua articulação, seriam relegados à míngua ou ao embate desproporcional entre particulares e agentes infratores de grande porte. Ou seja, as ações civis públicas constituem um espaço privilegiado para a defesa e efetivação de interesses outrora destituídos de uma via adequada às suas peculiaridades e suscetíveis às vantagens unilateralmente congregadas pelas entidades transgressoras.

Esta realidade fez-se perceptível a partir do caso concreto de Brumadinho/MG, ao Capítulo 3., subcapítulo 3.1, em que, ante um cenário jurídico, econômica e politicamente dominado pelas empresas mineradoras, as ações civis públicas – juntamente à pressão paralela manejada pelos(as) atingidos(as) e entidades políticas e científicas – propiciaram uma atuação contundente contra a Vale S.A, responsável direta pelo rompimento da Barragem I da Mina do Córrego do Feijão.

Ao contrário do esperado com o acúmulo de disparidades pela população vitimada, a representação judicial extraordinária oportunizou o afastamento temporário – ao menos em sede do Poder Judiciário – das desvantagens materiais, técnicas, informacionais e estratégicas que afligem os conflitos entre a coletividade local e a mineradora.

A autoria das ações por entidades especializadas, como o Ministério Público do Trabalho e entidades sindicais, a existência de procedimentos administrativos investigativos – a exemplo do inquérito civil –, e a rápida prospecção dos danos causados à região e à coletividade, bem como das urgências enunciadas por esta, trouxeram à tragédia medidas reparatorias céleres e compatibilizadas à realidade local, embora não na extensão almejada pelos(as) atingidos(as).

Assim, a despeito dos avanços notados, restam problemáticas não solucionadas pelas ações civis públicas ou pela intervenção ministerial. Dentre estas, alude-se à ausência de uma participação direta das vítimas no pleito judicial – suprimindo a mais relevante voz para a persecução da justiça – e a morosidade excessiva na execução das obrigações assumidas pela compromissária, Vale S.A. Indício, este, da persistência da passividade institucional na fiscalização e cobrança da Ré ao cumprimento de seus deveres e de uma reduzida força

sancionatória, ao passo que se admite o prolongamento indiscriminado dos projetos reparatórios e restaurativos, fixados em acordo judicial.

REFERÊNCIAS

ALBISTON, C.R. SANDEFUR, R.L. *Expanding the empirical study of access to justice. Wisconsin Law Review*. n. 101, p. 101-120, 2013.

ALMEIDA, G.A. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 53, p. 65-115, jul./set. 2014.

ANADEP. **II mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil**. Brasília: Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos, 2020, 75 p.

ARANTES, R.B. **Ministério Público e política no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Ciência Política de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 239 p., 2000.

ASPERTI, M.C.A.; *et al.* *Why the “haves” come out ahead in Brazil? Revisiting speculations concerning repeat players and one-shooters in the brazilian litigation setting*. **RDU**, Porto Alegre, v. 16, n. 88, p. 11-33, jul.-ago., 2019.

_____.; GARCIA, C. T.; ZUFELATO, C. Acesso à justiça e desastres: as assessorias técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. **Revista Direito Público**. Brasília, v. 19, n. 102, p. 239-246, abr./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6330>.

BANDINI, B. *et al.* Desastre Ambiental da barragem de Fundão, MG: análise de impactos socioambientais. **Revista Internacional de Ciências**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 2-15, set./dez., 2019. DOI: 10.12957/ric.2019.40296.

BASTOS, F.R. Do microssistema da tutela coletiva e sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº. 68, p. 57-132, abr./jun. 2018.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução por: Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011, 384 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Brasília, DF: **Presidência da República**, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: **Presidência da República**, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, DF: **Presidência da República**, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.625

%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20Nacional,Estados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 28 out. 2023

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Brasília, DF: **Presidência da República**, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 28 out. 2023

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução por: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, 168 p.

CARLIN, J.E.; HOWARD, J.; MESSINGER, S.L. *Civil justice and the poor: issues for sociological research*. Nova Iorque: Law and Society Association, 1967, 81 p.

CNJ. **Justiça em números**. Brasília: Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2019, 238 p.

_____. **Democratizando o acesso à justiça**: 2022. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022, 175 p.

CUNHA, L. G., *et al.* **Índice de confiança na justiça**. Relatório do Ano 8, (1º sem., 2016).

DALLARI, D.A. **Elementos de teoria geral do estado**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DINAMARCO, C.R. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, 400 p.

FRANCO JR., R.M. O inquérito civil e a tutela do meio ambiente. **Revista de Direito do IAP**. Recife, v. 1, n. 1, p. 159-174, jan./dez. 2016.

FELSTINER, W.L.F; ABEL, R.L; SARAT, A. *The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming*. **Law & Society Review**, vol. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980.

FERRAZ, L.S. *Brazilian itinerant justice: an effective model to improve access to justice to disadvantaged people?* In: FERRAZ, L.S. (Org.). **Repensando o acesso à justiça no brasil: estudos internacionais**. V.2. Aracajú: Evocati, 2016, 281 p.

GALANTER, M. *Why the haves come out ahead: speculations on the limits of legal change*. **Law & Society Review**, vol. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

_____. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v.2, n.1, p. 37-49, jan./jun., 2015.

GARCIA, C. T. **Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito**

material, no processo coletivo. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 140 p. 2021.

GOULART, M.P. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** 2ª ed., vol. 1, rev. São Paulo: Ed. D'plácido, 2019, 308 p.

_____. Ministério Público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, R., coord. **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 158-169. ISBN 978-85-7982-013-7. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-14.pdf>. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. Missão institucional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público.** São Paulo, vol. 1, nº. 1, p. 9-32, jan./jun. 2001.

GRECO, Leonardo. Contraditório efetivo. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, [S. l.], v. 15, n. 15, 2015. DOI: 10.12957/redp.2015.16874. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/16874>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 7, n. 14, p. 9-68, abril, 2002.

_____. A busca da verdade e a paridade de armas na jurisdição administrativa. **Revista da Faculdade de Direito de Campos.** Ano VII, nº. 9, dez., 2006.

GRUBER, J.E. *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance.* Berkeley: University of California Press, 1987, 232 p.

HADFIELD, G.K. *Higher demand, lower supply? A comparative assessment of the legal resource landscape for ordinary americans.* **Fordham Urban Law Journal.** v. 37, n. 1, p. 129-156, 2010. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/6/>. Acesso em: 28 out. 2023.

_____. **Virtude e limites:** autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2009, 120 p.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, vol. 50, nº. 2, p. 259-279, 2007.

LEÃO *et al.* Mapeamento geoquímico do Manganês e avaliação da qualidade de sedimentos fluviais e águas superficiais do Quadrilátero Ferrífero, Brasil. **Anuário do Instituto de Geociências – URFJ.** Rio de Janeiro, vol. 42, p. 444-455, 2019.

LEITÃO, M. P. **Desastres ambientais, resiliência e o direito.** Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 249 p. 2017.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito.** 1ª ed eBook. Editora Brasiliense: São Paulo/SP, 2017.

MACHADO, A.A. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, 208 p.

_____.; GOULART, M.P. **Ministério Público e direito alternativo**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1992, 46 p.

MACHADO, M.R. (org.). O estudo de caso na pesquisa em direito. *In: Pesquisar o empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED), 2017. 428 p.

MARINONI, L.G; ARENHART, S.C; MITIDIERO, D. **Curso de processo civil: teoria do processo civil**. vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 623 p.

MATTOS, Fernando Pagani. **Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação**. Curitiba: Juruá, 2009.

MAUS, I. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 58, p. 183-202, 2000.

MAZZILLI, H.N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 20ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, 783 p.

_____. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998, 207 p.

_____. **O inquérito civil**. 2ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000, 566 p.

MENDES, A.G.C.; SILVA, L.C.P. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos. **Quaestio Iuris**. Rio de Janeiro, vol. 8, nº. 3, p. 1827-1858, 2015. DOI: 10.12957/rqi.2015.18818.

MENDONÇA, F.P.C. **Influência da mineração na geoquímica das águas superficiais e dos sedimentos no alto curso da bacia do Ribeirão Mata Porcos, Quadrilátero Ferrífero – Minas Gerais**. Dissertação (Mestre em Ciências Naturais) – Programa de Pós-Graduação em Evolução Crustal e Recursos Naturais, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/MG, 2012, 131 p.

MILANEZ, B. *et al.* Minas não há mais: avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na bacia do rio Paraopeba. **Versos-Textos para Discussão PoEMAS**, v. 3, n. 1, p. 1-114, 2019. DOI: 10.13140/RG.2.2.19503.38566.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015, 1707 p.

_____. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Justitia**. São Paulo, vol. 59, p. 134-151, jan./dez. 1998.

_____. **Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo/SP, 2016.

MINAS GERAIS. Lei nº. 23.291, de 25 de fevereiro de 2019. Belo Horizonte, MG: **Governo do Estado de Minas Gerais**, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23291/2019/>. Acesso em: 28 out. 2023.

MITIDIERO, D. **Colaboração no processo civil**: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 204 p.

MONFREDINHO, V.R. **A atuação extrajudicial do Ministério Público para o alcance da sustentabilidade ambiental**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós Graduação em Ciência Jurídica – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí/SC, 2019.

NEVES, D.A.A. **Ações constitucionais**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2013.

NUNES, D.J.C. **Processo jurisdicional democrático**. 1ª ed., 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, 282 p.

_____. Uma breve provocação aos processualistas: o processualismo constitucional democrático. In: ZUFELATO, C.; YARSHELL, F.L. (Org.). **40 anos da teoria geral do processo no Brasil**: passado, presente e futuro. São Paulo: Malheiros, 2013, 766 p.

OLIVEIRA, F.L.; CUNHA, L.G. Medindo o acesso à justiça cível no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 318-349, agosto, 2016.

OLIVEIRA, M. P. **Acordo para quem?** uma análise do acordo firmado entre a Vale S.A e o Estado de Minas Gerais no contexto do rompimento da barragem em Brumadinho (MG). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Relações Internacionais, Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 168 p., 2022.

PASOLD, C.L. **Função social do estado contemporâneo**. 4.ed, rev. e ampl. Itajaí: Univali, 2013, 99 p.

PLEASENCE, P.; BALMER, N.J.; SANDEFUR, R.L. *Paths to justice: a past, present and future roadmap*. Londres: UCL Centre for Empirical Legal Studies, 2013, 149 p.

PINHO, H.D.B. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v.21, n.3, t.1, p. 241-271, set.-dez., 2019.

RAMOS, L.O; CUNHA, L.G; OLIVEIRA, F.L. SAMPAIO, J.O. **Relatório ICJBrasil: 1º semestre / 2016**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Direito – SP, 2016, 21 p.

_____.; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, F.L. SAMPAIO, J.O. **Relatório ICJBrasil: 2º e 3º trimestre / 2014**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Direito – SP, 2014, 35 p.

_____.; CUNHA, L.G; OLIVEIRA, F.L. SAMPAIO, J.O. **Relatório ICJBrasil: 2021**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Direito – SP, 2021, 26 p.

REIS, J. F. Considerações Iniciais sobre acesso à Justiça, Judicialização e inclusão às avessas. In: **XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, 2019, Vitória/ES. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2018.

RODRIGUES, G.A. **Ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 3ª ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

RODRIGUES, H.W. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994, 146 p.

SADEK, M.T.A. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55-66, 2014.

_____. Acesso à justiça: visão da sociedade. **Revista Justitia**, São Paulo, v.65, n. 198, p. 271-279, jun. 2008.

_____. (Org.). In: **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, 118 p.

SANDEFUR, R.L. *Access to civil justice and race, class, and gender inequality*. In: **Annual Review of Sociology**. v. 34, 2008, p. 339-358. DOI: 10.1146/annurev.soc.34.040507.134534.

_____. *et al. Access to justice and inequalities: an interview with Professor Rebecca Sandefur*. **Revista Direito GV**. São Paulo: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201967>.

SARLET, I.W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13ª ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, 515 p.

SILVA, J.S.L. O Ministério Público e o acesso à justiça em face dos interesses e direitos transindividuais: em busca da resolutividade. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**. Salvador, vol. 4, n. 1, p. 114-135, jan./jun. 2018.

TAVEIRA, B. H. T. Responsabilidade civil e redistribuição do ônus da prova do dano material: as grandes tragédias da mineração. **Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado**. V. 17, n. 1, jan./dez., 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/44442/1/2.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023.

WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)**: processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, 421 p.

ZAVASCKI, T.A. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, 283 p.

ZENKNER, M. **Ministério Público e efetividade do processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, 208 p.